

Centraal Planbureau

Kansrijk arbeidsmarktbeleid

Deel 2

Kansrijk arbeidsmarktbeleid
Deel 2

Centraal Planbureau

Kansrijk arbeidsmarktbeleid
CPB (Centraal Planbureau)

Den Haag, 2016
ISBN: 978-90-5833-728-3

Opmaak
Textcetera, Den Haag

Drukkerij
Xerox/OBT, Den Haag

Inhoud

Voorwoord

Bijdragen aan beter onderbouwd beleid is het doel van de serie Kansrijk Beleid die het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en het Planbureau voor de Leefomgeving voornemens zijn te publiceren. Inzicht in de effectiviteit van beleid helpt beleidsmakers bij het maken van gefundeerde keuzes.

In de reeks wordt een breed spectrum aan onderwerpen in beeld gebracht. Naast arbeidsmarktbeleid, passeren innovatiebeleid, mobiliteitsbeleid, woningmarktbeleid, onderwijsbeleid, energie- en klimaatbeleid en wetenschapsbeleid dit jaar de revue. Deze onderwerpen corresponderen met de onderwerpen die eerder, op verzoek van politieke partijen, bij doorrekeningen van verkiezingsprogramma's werden bezien. De maatregelen die geanalyseerd worden, zijn ontleend aan eerdere plannen van politieke partijen of maatschappelijke organisaties, en aan voorbeelden uit de internationale literatuur.

Beleid heeft effect op diverse dimensies, waarbij het vaak om afruilen gaat. Daarom biedt dit boek inzicht in de effecten op diverse indicatoren: werkgelegenheid, maar ook inkomensongelijkheid en productiviteit, naast het budgettaire beslag. De reeks biedt bouwstenen voor beleid; het is aan politici om te beoordelen of veranderingen volgens hun partij wenselijk zijn en welke maatregelen dan de meest aangewezen zijn om een bepaald effect te bereiken.

Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 belicht beleidsopties rond loonvorming, de uittreedleeftijd en de AOW, en actief arbeidsmarktbeleid. Het vormt daarmee een aanvulling op het eerste deel van Kansrijk arbeidsmarktbeleid, dat aandacht besteedde aan sociale zekerheid, ontslagbescherming en fiscaal beleid.

Diverse medewerkers van het CPB hebben dit boek tot leven gebracht. Marloes de Graaf-Zijl heeft het project gecoördineerd. Maurits van Kempen, Martin Mellens, Rob Euwals en Marloes de Graaf-Zijl hebben het hoofdstuk rond de loonvorming voor hun rekening genomen; Jonneke Bolhaar en Frank van Es het hoofdstuk rond actief arbeidsmarktbeleid. Harry ter Rele is de auteur van het hoofdstuk over de uittreedleeftijd en de AOW.

Van diverse zijden hebben de auteurs input en commentaar ontvangen. De auteurs bedanken de vertegenwoordigers vanuit beleid (SZW, EZ, FIN), vanuit het SCP, de SER, de WRR en het UWV, vanuit de sociale partners (FNV, VNO-NCW, AWVN) en vanuit de wetenschap (Yvonne Adema, Jim Been, Paul de Beer, Koen Caminada, Harry van Dalen, Casper van Ewijk, Nicolette van Gestel, Joop Hartog, Bas van der Klaauw, Lucy Kok, Marike Knoef, Pierre Koning, Raymond Montizaan, Jan van Ours, Olaf van Vliet).

Laura van Geest

Samenvatting

Inzicht in de effectiviteit van beleidsinspanningen kan beleidsmakers helpen bij het maken van goed gefundeerde keuzes. De Kansrijkreeks van de planbureaus is daarom gericht op het beschrijven van de effecten van beleidskeuzes. Het doel van deze reeks is politici en beleidsmakers te informeren over de gevolgen van beleidsopties in het algemeen, vooruitlopend op (en deels ter vervanging van) de doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Deze uitgave van Kansrijk arbeidsmarktbeleid belicht de effecten van beleidsmaatregelen op het gebied van *loonvormingsbeleid, beleid inzake uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen, en actief arbeidsmarktbeleid.* In een vorige jaar verschenen uitgave van deze serie kwamen *fiscale stimulering van arbeidsparticipatie, sociale zekerheid* en *ontslagbescherming* aan bod.

Het doel van dit boek is de langetermijneffecten van arbeidsmarktbeleid te schetsen, zoals het CPB dat ook doet bij de doorrekening van hervormingen en verkiezingsprogramma's.[1] De Kansrijkreeks bevat in feite een serie staalkaarten die beleidsmakers kunnen gebruiken bij het maken van toekomstige beleidskeuzes. Dit boek richt zich op arbeidsmarktbeleid en brengt dus in kaart hoe beleidskeuzes structurele arbeidsmarktuitkomsten beïnvloeden: werkgelegenheid, productiviteit en inkomensongelijkheid. Waar mogelijk melden we ook de effecten op andere maatschappelijke uitkomsten.

Arbeidsmarktbeleid heeft tot doel het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren en zo het publieke belang te dienen. Het is erop gericht om falende marktwerking en maatschappelijk ongewenste uitkomsten van een vrij werkende arbeidsmarkt te adresseren. Omdat een vrij werkende arbeidsmarkt ongelijke uitkomsten genereert, is er maatschappelijke behoefte aan herverdeling en het stabiliseren van inkomensschokken. Herverdeling, verzekeringen en bescherming komen in de private markt onvoldoende tot stand, waardoor er een rol voor de overheid is. Als gevolg van deze regelgeving passen zowel mensen als bedrijven hun gedrag aan. Arbeidsmarktbeleid probeert daarom de herverdeling zo te organiseren dat verstorende gedragsaanpassingen zoveel mogelijk beperkt blijven.

Keuzes in arbeidsmarktbeleid zijn grotendeels een normatieve afweging tussen verschillende uitkomstmaten. Overheidsbeleid op dit vlak beïnvloedt de mate van herverdeling, verzekering en bescherming, maar ook de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit. In veel gevallen werken effecten op het ene vlak in tegen effecten op een ander vlak.

1 Dit boek presenteert structurele effecten, dat wil zeggen de effecten die op lange termijn optreden, waarbij bijvoorbeeld de werkloosheid weer is teruggekeerd naar haar evenwichtsniveau. Dit betekent niet dat kortetermijneffecten niet belangrijk zijn, maar die staan centraal in andere publicaties.

Beleid dat herverdeling bevordert, remt bijvoorbeeld vaak de werkgelegenheid en productiviteit en vice versa. Dit boek brengt de verschillende effecten van beleidsmaatregelen in kaart. De weging van de plussen en minnen is onderdeel van het democratisch debat.

De gerapporteerde effecten van beleidsmaatregelen op de totale werkgelegenheid zijn over het algemeen kleiner dan in het verleden. Doordat de arbeidsparticipatie in Nederland al hoog ligt en sociale normen om niet te werken bij de resterende groepen sterk zijn, wordt het steeds moeilijker om structureel meer werkgelegenheid te bereiken. Resterende vragen richten zich op dit moment veeleer op de verdeling van werk en (on)zekerheden op de arbeidsmarkt en op de arbeidsmarktdynamiek. Het creëren van werk voor mensen met lage verdiencapaciteit is een voorbeeld van beleid dat de werkgelegenheid specifiek voor een bepaalde groep stimuleert. Het geld dat hierin wordt gestoken verdient zichzelf echter minder terug, waar veel beleid dat gericht was op het stimuleren van de arbeidsparticipatie dat in het verleden wel deed. De keuze om dit type beleid in te zetten berust veeleer op de wens zoveel mogelijk mensen te laten participeren, omdat dit goed is voor de mensen zelf en omdat het minder sociale uitsluiting en ongelijkheid voor de maatschappij betekent.

Loonvormingsbeleid

Loonvorming vindt plaats op drie niveaus: op het niveau van de wetgever, de sociale partners en de individuele werkgevers en werknemers. De wetgever zet randvoorwaarden, zoals het minimumloon, en randvoorwaarden voor secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals het aantal verplichte vrije dagen en wettelijke verlofregelingen. Sociale partners sluiten collectieve arbeidsovereenkomsten, waarin loonschalen per functie worden vastgelegd, evenals afspraken over secundaire arbeidsvoorwaarden, scholing, training, pensioenen en bovenwettelijke aanvullingen in de sociale zekerheid. Tot slot vullen individuele werkgevers de lonen en secundaire arbeidsvoorwaarden verder in. De overheid heeft op al deze niveaus, in wisselende mate, invloed op de uitkomsten.

Loonvorming is per definitie beperkt tot werknemers. Zelfstandigen ontvangen geen loon, maar verwerven inkomen uit hun onderneming. De toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel verkleint het bereik van loonvormingsbeleid.[2] Andersom heeft loonvormingsbeleid invloed op de prikkels voor werkgevers om mensen aan te nemen op een arbeidscontract, of in te huren als zzp'er.

2 Overheidsbeleid, zoals het bieden van fiscale voordelen voor zzp'ers, kan wel effect hebben op het aantal zzp'ers en daarmee op het bereik van loonvormingsbeleid. Wijziging van deze fiscale regelingen kan het bereik van loonvormingsbeleid laten stijgen. Bovendien heeft de toename van het aandeel zelfstandigen mogelijk ook invloed op de inhoud van de afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties.

Minimumloon

Het Nederlandse wettelijk minimumloon (wml) is in internationaal perspectief relatief hoog voor volwassenen, maar kent een lange oploop voor jongeren. Het minimumloon wordt vooral beschouwd als herverdelingsinstrument en als middel om armoede te bestrijden. Het zet een ondergrens in het loongebouw en daarmee een rem op loon-ongelijkheid, maar heeft als mogelijk nadeel een verlies van werkgelegenheid, omdat er voor werknemers met een productiviteit onder het minimumloon geen plaats is op de (reguliere) arbeidsmarkt.

Kleine veranderingen in het wml hebben weinig tot geen invloed op de werkgelegenheid, grote veranderingen wel. De effecten zijn bovendien sterker bij verhogingen dan bij verlagingen, onder meer omdat werkgevers niet verplicht zijn een verlaging te volgen.
De effecten vallen hoger uit als uitkeringen mee veranderen met de minimumloon-wijziging, dan wanneer er ontkoppeld wordt. De hoogte van uitkeringen verandert dan immers en daarmee de financiële prikkel om te werken. Jongeren worden vaak harder geraakt door wml-veranderingen dan ouderen. De effecten op de inkomensongelijkheid in de tabel betreffen (net als de budgettaire effecten) ex-ante effecten, dus voordat gedragsreacties en macro-economische doorwerkingen hebben plaatsgevonden.[3]

Wettelijke verplichtingen in secundaire arbeidsvoorwaarden

De wetgever bepaalt de randvoorwaarden omtrent arbeidsduur en verlof (vakantie- en verlofdagen, zwangerschapsverlof, partner- en ouderschapsverlof en zorgverlof), die vervolgens door sociale partners verder worden ingevuld in cao's. Het verkorten van de wettelijk vastgestelde maximale arbeidsduur leidt tot minder werkgelegenheid in uren, maar beïnvloedt de werkgelegenheid in personen nauwelijks. Voor meer verlof- en vakantiedagen geldt min of meer hetzelfde, al is het effect op de werkgelegenheid kleiner, omdat het aantal verlofdagen voor de meeste werknemers boven het wettelijke minimum ligt. Deze maatregelen leiden voor een deel van de werknemers tot een toename van de (doorgaans positief gewaardeerde) vrije tijd.

In vergelijking met andere landen kent Nederland beperkte wettelijke rechten op zwangerschaps- en ouderschapsverlof. Die rechten kunnen uitgebreid worden, waarbij variatie mogelijk is langs drie dimensies: de wettelijk vastgestelde duur van het verlof; het betaald of onbetaald zijn van het verlof; de overdraagbaarheid van de rechten tussen partners.
Het budgettair effect is afhankelijk van de wijze van financiering van het verlof. De effecten op de werkgelegenheid (zie tabel) zijn sterker naarmate de duur langer is en naarmate een groter deel van het verlof betaald is. Het effect op mannen is groter naarmate een groter deel van het verlof geoormerkt is voor de individuele partners. De wijze van financiering heeft vooral invloed op het bereik van de regeling (collectieve regelingen

3 Zie inleiding voor uitleg van ex-ante effecten. Ex post zijn de effecten op de inkomensongelijkheid afhankelijk van bijvoorbeeld het werkgelegenheidseffect.

kunnen ook zzp'ers omvatten) en op de keuze van werkgevers tussen het in dienst nemen van mensen als werknemer, of het inhuren als zzp'er.

Collectieve onderhandelingen en algemeen verbindend verklaren

Nederland kent bedrijfstak- en ondernemingscao's, waarbij sociale partners op nationaal niveau ook een belangrijke rol spelen. De overheid heeft invloed op cao's via het algemeen verbindend verklaren (avv) en daarmee op het aandeel werknemers dat valt onder een cao. De overheid kan de avv-procedure aanpassen. Avv kan verbreed worden door bijvoorbeeld avv toe te passen op alle bedrijfstak-cao's, of juist verengd door dispensatie voor kleine en/of startende ondernemers mogelijk te maken of door avv te beperken tot kernbepalingen. Deze aanpassingen beïnvloeden de dynamiek op de arbeidsmarkt en hebben effect op bepaalde groepen, maar het effect op de totale werkgelegenheid is beperkt. Het afschaffen van avv leidt tot lagere lonen en dat leidt weer tot een beperkte toename van de werkgelegenheid. De inkomensongelijkheid neemt in lichte mate toe door een geringe daling van de lagere en middeninkomens. Afschaffing van avv maakt het moeilijker om collectieve afspraken te maken over niet-looncomponenten van de cao's, zoals scholing en pensioenen.

Bovenwettelijke aanvullingen

Van de werknemers die onder een cao vallen, heeft ongeveer de helft recht op een aanvulling op de werkloosheidsuitkering, loondoorbetaling bij ziekte en/of de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze bovenwettelijke aanvullingen beïnvloeden het gedrag van werknemers en hun werkgevers. Indien de wetgever bovenwettelijke aanvullingen wil beperken, dan is de beleidsoptie 'algemeen verbindend verklaren onder voorwaarden' moeilijk te realiseren, omdat het strijdig is met ILO-verdragen. Fiscaal belasten of maximeren van de toegestane bovenwettelijke aanvullingen is wel mogelijk en kan een bescheiden bijdrage leveren aan hogere werkgelegenheid. Voor deze beleidsopties geldt dat de juridische houdbaarheid vereist dat de overheid voldoende aantoont dat het maatschappelijk belang het ingrijpen in de contractvrijheid van de sociale partners rechtvaardigt. Bij fiscaal belasten is de uitvoering door de belastingdienst complex.

Ambtenarensalarissen

Bij ambtenaren heeft de overheid als werkgever wel invloed op de cao's (als partij in de onderhandelingen met de vakbonden), maar de manoeuvreerruimte is beperkt, omdat de overheid als werkgever op lange termijn geen lagere salarissen kan betalen dan de marktsector zonder dat de kwaliteit van het ambtenarenapparaat daaronder lijdt. Verlagingen van de ambtenarensalarissen hebben om die reden geen structureel effect op de werkgelegenheid of de inkomensongelijkheid en ook niet op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het is wel mogelijk structureel meer te betalen dan de marktsector, maar dat heeft geen invloed op het niveau van de totale werkgelegenheid. Als werkgever onderhandelt de overheid ook over de secundaire arbeidsvoorwaarden. Deze voorwaarden kunnen worden versoberd in ruil voor meer loon, maar een dergelijke ruil kan niet eenzijdig worden opgelegd en zal in het cao-overleg moeten worden afgesproken met de vakbonden.

Loonprofielen

In Nederland lopen de lonen in vergelijking met andere landen relatief steil op met de leeftijd en blijven lang doorstijgen. Vooral de lonen van hoogopgeleiden stijgen tot op hoge leeftijd door. Hoewel de arbeidsparticipatie van ouderen de afgelopen jaren is gestegen, hebben ouderen die hun baan hebben verloren, veel moeite om weer aan het werk te komen. Nederlandse werkgevers denken negatiever over de verhouding tussen loonkosten en productiviteit dan werkgevers in andere landen. Ook denken ze negatiever over de verhouding tussen loonkosten en productiviteit van ouderen, dan die van jongeren. Flexibelere lonen, afschaffen van leeftijdsafhankelijke loonkosten, productiviteitsverhoging van ouderen of verandering van de perceptie van werkgevers kunnen helpen om dit probleem te bestrijden. De overheid kan slechts op een paar punten rechtstreeks ingrijpen, en heeft vooral indirect invloed via het overleg met sociale partners, via de inzet van belastingmaatregelen of loonkostensubsidies. Maatregelen die naar verwachting leiden tot een lagere langdurige werkloosheid onder ouderen en daarmee tot een hogere structurele werkgelegenheid, zijn bijvoorbeeld loonvorming minder afhankelijk maken van leeftijd en baanduur, het terugdringen van generieke leeftijdsafhankelijke arrangementen in cao's en het verhogen van de duurzame inzetbaarheid van ouderen. De omvang van het werkgelegenheidseffect is echter beperkt, doordat het om een relatief kleine groep gaat. Doordat ouderen over het algemeen hogere inkomens hebben dan jongeren, verkleinen dergelijke maatregelen ex post ook de inkomensongelijkheid (ex ante is er geen effect op de inkomensongelijkheid).

Topbeloningen

Ondanks dat de topbeloningen in Nederland in internationaal perspectief niet hoog zijn, is er ook in ons land veel discussie over het begrenzen van topbeloningen. De overheid kan maatregelen nemen zoals hogere belastingen op topinkomens, het stimuleren van normstelling en het stimuleren van openbaarheid en inspraak van medewerkers of aandeelhouders. Gedragsreacties van topverdieners beperken de effectiviteit van fiscale maatregelen. Voor de publieke en semipublieke sector heeft de overheid normen gesteld door middel van de Wet normering topinkomens (WNT). Daarnaast worden binnen ondernemingen extra controles op topbeloningen ingebouwd via *claw-back-* en *say-on-pay*-regelingen voor aandeelhouders. Door hiermee te variëren, kan de overheid invloed uitoefenen op de topbeloningen. De ex-ante budgettaire effecten en de gevolgen voor de werkgelegenheid en de productiviteit van dit beleid zijn naar verwachting nihil, maar het verkleint mogelijk wel de inkomensongelijkheid.

Tabel 1 presenteert de resultaten van de doorgerekende beleidsopties op het gebied van loonvormingsbeleid. Het is van belang daarbij in het oog te houden dat de budgettaire effecten en het effect op de inkomensongelijkheid ex-ante effecten betreffen, dus exclusief het indirecte effect via de werkgelegenheidsreacties of macro-economische doorwerkingen. Het effect op de werkgelegenheid en het effect op de gemiddelde arbeidsproductiviteit zijn ex-post effecten. De beleidsopties zijn nader uitgewerkt in de tekst van hoofdstuk 2. Als er grote verschillen zijn tussen ex-ante en ex-post effecten voor het overheidssaldo of de inkomensongelijkheid, dan is dat in die teksten uitgewerkt.

Tabel 1

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. loonvormingsbeleid*

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werkgelegenheid (b)	Gemiddelde productiviteit (c)	Ex-ante inkomensongelijkheid (d)	Toelichting en aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	
Minimumlonen (§2.2.1)					
Minimumloon 5% omhoog, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 59)	-2,5	-0,5	Toename	Afname	Waarschijnlijk afname armoede en toename zzp.
Minimumloon 2% omhoog, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	-1,0	0,0	Lichte toename	Afname	Waarschijnlijk afname armoede.
Minimumloon 5% omhoog, zonder koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	-0,0	-0,3	Toename	Afname	Mogelijk toename zzp.
Minimumloon 5% omlaag, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	2,5	0,3	Afname	Toename	Waarschijnlijk toename armoede.
Minimumloon 5% omlaag, zonder koppeling aan sociale zekerheid (blz. 61)	+0,0	0,1	Afname	Toename	
Minimumloon 5% omlaag, fiscale compensatie voor werknemers (blz. 61)	2,3	0,3	Afname	Toename	
Ontkoppeling minimumloon via WKA gedurende vier jaar, AOW uitgezonderd (blz. 62)	1,5	0,5	Afname	Toename	Waarschijnlijk toename armoede.
Minimumjeugdloon met 5% verhogen (blz. 66)	-0,0		Onbekend	Afname	Partiële (f) werkgelegenheidseffect voor jongeren is nihil.
Gelijktrekken minimumjeugdloon met wml (blz. 66)	-0,2		Onbekend	Afname	Daling opleidingsgraad. Partiële (f) werkgelegenheidseffect voor jongeren: -16%.
Grens wml verlagen naar 21 jaar, treden van 10% (e) per leeftijdjaar (blz. 67)	-0,1		Onbekend	Afname	Daling opleidingsgraad. Partiële (f) werkgelegenheidseffect voor jongeren: -7%.
Grens wml verlagen naar 21 jaar, treden van 12% (e) per leeftijd (blz. 67)	-0,1		Onbekend	Afname	Daling opleidingsgraad. Partiële (f) werkgelegenheidseffect voor jongeren: -5%.

Tabel 1
(vervolg)

	Ex-ante budget-tair effect (a)	Werkge-legenheid (b)	Gemiddel-de produc-tiviteit (c)	Ex-ante inkomens-ongelijk-heid (d)	Toelichting en aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	
Invoering minimumuurloon op basis van 38-urige werkweek (blz. 68)	+0,0	0,0	Lichte afname	Lichte toename	Eenvoudigere hand-having.
Afschaffen van stukloon tot aan het minimumloonniveau (blz. 70)	0,0	Onbekend	Afname	Afname	Mogelijke toename zzp.
Beleidsopties m.b.t verplichtingen in secundaire arbeidsvoorwaarden (§ 2.2.2)					
Verkorten voltijd werkweek naar 35 uur (blz. 74)	0,0	-1,3	Onbekend	Onbekend	Meer vrije tijd.
Verlengen voltijd werkweek naar 40 uur (blz. 75)					Minder vrije tijd. Afhanke-lijk van sociale partners.
4x 9 uur werken (blz. 75)					Afhankelijk van sociale partners.
Schrap 4 officiële feestdagen (blz. 76)					Afhankelijk van sociale partners.
Verhogen minimumaantal vakantiedagen naar 25 (blz. 77)	0,0	-0,0	Onbekend	Geen	Meer vrije tijd.
Uitbreiden partnerverlof met 8 dagen (blz. 81)	-0,2	0,0	Onbekend	Onbekend	
Ouderschapsverlof naar 12 maanden (onbetaald) iedere partner (blz. 81)	0,0	-0,1	Onbekend	Onbekend	Betere balans werk- en zorgtaken.
Ouderschapsverlof naar 24 maanden (onbetaald) per huishouden (blz. 82)	0,0	-0,4	Onbekend	Onbekend	Betere balans werk- en zorgtaken.
Ouderschapsverlof naar 12 maanden voor iedere partner 70% loon (blz. 82)	-0,9	-0,2	Onbekend	Onbekend	Betere balans werk- en zorgtaken.
Uitbreiding zorgverlof 12 weken (blz. 84)	0,0	-0,1	Onbekend	Onbekend	Betere balans werk- en zorgtaken.
Zorgverlof 12 weken 70% loon (blz. 84)	-0,3	-0,2	Onbekend	Onbekend	Betere balans werk- en zorgtaken.

Tabel 1
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werkgelegenheid (b)	Gemiddelde productiviteit (c)	Ex-ante inkomensongelijkheid (d)	Toelichting en aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	
Beleidsopties m.b.t. algemeen verbindend verklaren van cao's (§ 2.3.1)					
Avv uitbreiden (blz. 93)	0,0	-0,0	Lichte afname	Lichte afname	Meer bedrijfstakken met bindende afspraken en meer zzp'ers. Vereist stelselwijziging.
Ruimere dispensatie (blz. 94)	0,0	+0,0	Lichte toename	Lichte toename	Meer start-ups.
Avv voor kernbepalingen (blz. 94)	0,0	+0,0	Lichte toename	Lichte toename	Positieve externe effecten blijven behouden.
Avv onder voorwaarden (blz. 95)					Strijdig met ILO-verdragen 87 en 98.
Afschaffen avv (blz. 95)	0,0	+0,0	Lichte toename	Lichte toename	Positieve externe effecten kunnen verloren gaan. Vereist stelselwijziging.
Onderdelen cao's voor vakbondsleden (blz. 95)	0,0	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Lidmaatschap vakbonden neemt toe. Vereist stelselwijziging.
Beleidsopties m.b.t bovenwettelijke aanvullingen (§ 2.3.2)					
Bovenwettelijke aanvullingen fiscaal belasten (blz. 97)	+0,0	+0,0	Lichte toename	Geen	Uitvoering door belastingdienst mogelijk ingewikkeld.
Maximeren van bovenwettelijke aanvullingen (blz. 97)	+0,0	+0,0	Lichte toename	Geen	
Beleidsopties m.b.t. ambtenarensalarissen (§ 2.3.3)					
Nullijn ambtenaren (blz. 100)	0,0	0,0	Geen	Geen	Op korte termijn budgettair effect afhankelijk van conjunctuur.
Hogere ambtenarensalarissen (blz. 101)	-0,6	0,0	Onbekend	Onbekend	Op lange termijn onzeker effect.
Versoberen bovenwettelijke uitkeringen (blz. 102)					Afhankelijk van sociale partners.
Clustering tot 3 cao's overheid (blz. 102)					Afhankelijk van sociale partners.

Tabel 1
(vervolg)

	Ex-ante budget-tair effect (a)	Werkge-legenheid (b)	Gemiddel-de produc-tiviteit (c)	Ex-ante inkomens-ongelijk-heid (d)	Toelichting en aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	
Beleidsopties m.b.t loonprofielen (§ 2.4.1)					
Loongroei minder afhankelijk van leeftijd en baanduur (blz. 112)					Afhankelijk van sociale partners en individuele werkgevers.
Fiscale naheffing doorbetaalde ouderendagen (blz. 115)	+0,0	+0,0	Lichte toename	Geen	Uitvoering door belas-tingdienst mogelijk inge-wikkeld.
Cao's met doorbetaalde ouderendagen niet avv'en (blz. 116)					Strijdig met ILO verdrag.
Ontslagvergoeding niet meer laten oplopen na 10 dienstjaren (blz. 116)	+0,0	+0,0	Lichte toename	Geen	Afname armoede onder werkenden.
Beleidsopties m.b.t. topbeloningen (§ 2.4.2)					
Tarief vierde schijf naar 60% (blz. 127)	0,6	-0,0	Geen	Afname	Ex-post negatief budget-tair effect.
Topschijftarief vanaf 150.000 euro naar 60% (blz. 128)	0,1	-0,0	Geen	Afname	Ex-post negatief budget-tair effect.
Maximum aan verhouding mediane loon en topbeloningen (blz. 130)	0,0	0,0	Onbekend	Onbekend	Negeert verschillen tussen bedrijven en sectoren .
Afschaffen WNT (blz. 131)	-0,0	0,0	Geen	Lichte toename	
Openbaarmaking bestuurders-beloningsratio (blz. 132)					Effecten afhankelijk van implementatie.
Ondernemingsraad krijgt *say-on-pay* (blz. 132)	0,0	0,0	Geen	Geen	
Topmanagers onder bereik van cao brengen (blz. 133)					Afhankelijk van sociale partners. Mogelijke toe-name zzp-constructies.

Noot: +0,0 betekent afgerond 0,0, maar wel positief, -0,0 betekent afgerond 0,0 maar wel negatief.
* Voor meer uitleg over de uitkomstmaten, zie paragraaf 1.2.2. De cijfers zijn zoals gebruikelijk met onzekerheden omgeven.
(a) Het ex-ante budgettaire effect is een structureel effect per jaar, waarbij een + een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring) betekent. Ex-ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, of terugsluiseffect (waar wordt het tekort mee gecompenseerd of waar wordt het overschot aan besteed) niet zijn meegerekend.
(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in uren.
(c) De productiviteit is gedefinieerd als de gemiddelde productie per gewerkt uur.
(d) Het effect op de inkomensongelijkheid wordt, waar gekwantificeerd, gemeten als het ex-ante effect in % op de veranderingen van de Gini-coëfficiënt m.b.t. het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen.
(e) Dit betreft % t.o.v. het wml (als grondslag).
(f) Het partiële werkgelegenheidseffect moet onderscheiden worden van het onbekende totale werkgelegenheidseffect.

Uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen

Het Nederlandse pensioenstelsel wijkt af van dat in de meeste andere Europese landen, doordat het overheidspensioen (eerste pijler) niet gerelateerd is aan het arbeidsverleden, er geen inkomens- en vermogenstoets plaatsvindt voor het verkrijgen van een minimumpensioen, en het beroepspensioen voor het grootste deel van de werknemers verplicht is. Dit hoofdstuk richt zich vooral op de AOW/pensioenleeftijd en de hoogte van de AOW-uitkering. De opties voor een hervorming van het tweedepijlerpensioen zullen in een andere CPB-publicatie behandeld worden.

De kosten van de vergrijzing worden in Nederland op een andere manier opgevangen dan in veel andere landen. In Nederland wordt het vooral gezocht in het optrekken van de pensioenleeftijd (zie paragraaf 3.3) en in andere landen vooralsnog vooral in het verlagen van de overheidspensioenuitkering. Andere landen verhogen hun AOW-leeftijd echter ook en zullen die in de toekomst wellicht verder verhogen. Zoals het er nu voorstaat, zal de wettelijke pensioenleeftijd in 2060 in Nederland, met 71,5 jaar,[4] op Denemarken na de hoogste van Europa zijn. Als de AOW-leeftijd met een extra jaar wordt verhoogd, dan zal de werkgelegenheid toenemen en zal het houdbaarheidssaldo van de overheidsfinanciën stijgen, ondanks dat er meer instroom in andere socialezekerheidsregelingen zal ontstaan. De inkomensongelijkheid zal toenemen bij een hogere AOW-leeftijd en de hoeveelheid vrije tijd neemt af. De effecten zijn precies omgekeerd als de AOW-leeftijd met een jaar minder wordt verhoogd.

Een aanvulling op de verhoging of verlaging van de AOW-leeftijd zou flexibilisering kunnen zijn. Flexibilisering van de AOW-leeftijd houdt in dat mensen de mogelijkheid krijgen om eerder of later gebruik te gaan maken van hun AOW. Als dit actuarieel neutraal gebeurt, tot maximaal drie jaar eerder of later, dan zal de werkgelegenheid waarschijnlijk dalen. Indien alleen een neerwaartse aanpassing van de AOW-leeftijd mogelijk is, dan daalt de werkgelegenheid naar verwachting sterker dan wanneer ook opwaartse flexibiliteit wordt geboden. Als alleen opwaartse flexibiliteit mogelijk is, dan stijgt de werkgelegenheid. De inkomensongelijkheid en de productiviteit veranderen niet of nauwelijks door dergelijke maatregelen, maar de keuzevrijheid wordt wel vergroot. Ex ante is er geen effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ex post is het effect op de houdbaarheid negatief, vanwege de daling van de werkgelegenheid.

Het totale pensioen is in vergelijking met andere landen hoog, vooral voor hoogopgeleiden. Als andere landen inderdaad de kosten van de vergrijzing vooral opvangen via verlaging van de overheidspensioenen, dan wordt dit verschil de komende jaren nog groter. Een verlaging van de AOW-uitkeringen maakt de overheidsfinanciën houdbaarder, verhoogt de werkgelegenheid iets, maar vergroot ook de inkomensongelijkheid. Een verhoging heeft tegenovergestelde effecten. Een verlaging of verhoging van AOW-uitkeringen

4 Volgens de huidige prognoses van de levensverwachting.

Tabel 2

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. beleid omtrent uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen

	Ex-ante budgettair effect in mld euro (a)		Werkgelegenheid in % (b)	Productiviteit (c)	Ex-ante inkomensongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	Na 4 jaar	Houdbaarheidssaldo	(Na volledige implementatie)	Kwalitatief	%	
AOW- en pensioenleeftijd 1 jaar hoger (blz. 147)	0,5	1,0	0,5	Klein	Toename	Minder vrije tijd; Uitkomst afhankelijk van gezonde levensverwachting.
AOW- en pensioenleeftijd 1 jaar lager (blz. 147)	-0,5	-1,0	-0,5	Klein	Afname	Meer vrije tijd.
Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar eerdere opname (blz. 148)	Geen	Geen	-0,8	Geen	Geen	Meer keuzevrijheid.
Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar latere opname (blz. 148)	Geen	Geen	0,4	Geen	Geen	Meer keuzevrijheid.
Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar eerdere of latere opname (blz. 148)	Geen	Geen	-0,4	Geen	Geen	Meer keuzevrijheid.
Herinvoering doorwerkbonus (blz. 149)	-0,6	-0,4	+0,0	Geen	Geen	
Netto AOW-uitkering met 5% verhogen (in 20 jaar) (blz. 151)	-0,3	-1,2	Lichte afname	Geen	-0,9	
Afschaffing dubbele algemene heffingskorting bij bepaling AOW (in 20 jaar) (blz. 152)	0,8	3,2	Lichte toename	Geen	2,8	
Individualisering AOW: alleenstaanden-AOW naar 50% van referentieminimumloon (RML) (in 20 jaar) (blz. 153)	0,7	2,8	Lichte toename	Geen	4,7	Lagere uitvoeringskosten.
Individualisering AOW: AOW van alleenstaanden en samenwonenden naar 57% van RML (in 20 jaar) (blz. 153)	0,0	0,0	0,0	Geen	2,1	Lagere uitvoeringskosten

Tabel 2
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect in mld euro (a)		Werkgelegenheid in % (b)	Productiviteit (c)	Ex-ante inkomensongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	Na 4 jaar	Houdbaarheidssaldo	(Na volledige implementatie)	Kwalitatief	%	
Volledige fiscalisering AOW-premie (in 20 jaar) (blz. 154)	1,0	4,1	Onbekend	Geen	1,7	
AOW-uitkering afhankelijk van arbeidsverleden (blz. 156)	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Geen	Toename	Grotere onzekerheid over pensioen; Hogere uitvoeringskosten.

Noot: +0,0 betekent afgerond 0,0, maar wel positief, -0,0 betekent afgerond 0,0 maar wel negatief.
* Voor meer uitleg over de uitkomstmaten, zie paragraaf 1.2.2. De cijfers zijn zoals gebruikelijk met onzekerheden omgeven.
(a) Het ex-ante budgettaire effect wordt hier gepresenteerd na 4 jaar en als langetermijnhoudbaarheidssaldo, geschaald naar 2015, waarbij een + een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring) betekent. Ex-ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, of terugsluiseffect (waarmee wordt het tekort gecompenseerd, of waaraan wordt het overschot besteed) niet zijn meegerekend.
(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in uren na volledige implementatie.
(c) De productiviteit is gedefinieerd als de gemiddelde productie per gewerkt uur.
(d) Het effect op de inkomensongelijkheid wordt, waar gekwantificeerd, gemeten als het ex-ante effect in % op de veranderingen van de Gini-coëfficiënt m.b.t het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen na volledige implementatie, waarbij een + vergroting van de ongelijkheid betekent.
Noot: maatregelen zonder cijfers kunnen we om uiteenlopende redenen niet kwantificeren.

kan op verschillende manieren gerealiseerd worden: via de bruto AOW-uitkering zelf (bijvoorbeeld via individualiseringsopties), of via belastingkortingen en fiscale toeslagen voor AOW-gerechtigden. Ook versnelde fiscalisering werkt in die richting, ook al is het een geheel ander type maatregel, die de netto-inkomens van AOW-gerechtigden met een aanvullend pensioen verlaagt.

Tabel 2 presenteert de resultaten van de doorgerekende beleidsopties op het gebied van de uittreedleeftijd en AOW-uitkeringshoogte. Het is van belang daarbij in het oog te houden dat de budgettaire effecten en het effect op de inkomensongelijkheid ex-ante effecten betreffen, dus exclusief het indirecte effect via de werkgelegenheidsreacties of macro-economische doorwerkingen. Het effect op de werkgelegenheid en het effect op de gemiddelde arbeidsproductiviteit zijn ex-post effecten. De beleidsopties zijn nader uitgewerkt in de tekst van hoofdstuk 3. Als er grote verschillen zijn tussen ex-ante en ex-post effecten voor het overheidssaldo of de inkomensongelijkheid, dan is dat in die teksten uitgewerkt.

Actief arbeidsmarktbeleid

Actief arbeidsmarktbeleid richt zich op het ondersteunen van werkzoekenden bij het vinden van werk. Belangrijkste doelen zijn het verlagen van de werkloosheid, het verlagen van de uitkeringslasten, het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het bevorderen van (arbeids-)participatie van zoveel mogelijk groepen. Als men dit doel wil bereiken, kan beleid nodig zijn dat zichzelf niet terugverdient. De wens om zoveel mogelijk mensen te laten participeren is gebaseerd op het idee dat dit goed is voor de mensen zelf en omdat er bredere maatschappelijke effecten zijn die samenhangen met de participatie van deze groepen, zoals minder sociale uitsluiting en ongelijkheid en mogelijk ook een betere gezondheid en minder criminaliteit.

Binnen het actief arbeidsmarktbeleid valt een breed palet aan instrumenten, die verschillen in duur, intensiteit en werkingsmechanisme. In Nederland zijn UWV en gemeenten de belangrijkste uitvoerders van actief arbeidsmarktbeleid. Gemeenten (en in mindere mate ook UWV) hebben een grote autonomie in de vormgeving van het beleid: zij bepalen welke instrumenten worden ingezet, bij wie en wanneer. Daardoor zijn de directe sturingsmogelijkheden van de Rijksoverheid beperkt.

De effectiviteit van activerende instrumenten verschilt tussen groepen. Dat maakt *targeting* (het gericht inzetten van instrumenten waar, wanneer en voor wie ze het meest effectief zijn) van groot belang voor het effect dat ermee bereikt kan worden. Voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt zijn begeleiding en bemiddeling en controle op verplichtingen het meest effectief; voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt zijn ook loonkostensubsidies effectief. Scholing is alleen nuttig indien gericht op werkzoekenden met een grote kans op langdurige werkloosheid, en is pas effectief op de langere termijn. Als er goed wordt *getarget*, zijn de eerste extra euro's voor actief arbeidsmarktbeleid effectiever dan de euro's die daarna komen.

Met *profiling* en *targeting* kan men voorkomen dat instrumenten worden ingezet waar ze niet effectief zijn, bijvoorbeeld voor mensen die ook zonder hulp wel werk zouden vinden. *Profiling* houdt in dat van iedere werkzoekende de baanvindduur wordt ingeschat en zo wordt geïdentificeerd wie een grote kans op langdurige werkloosheid heeft. Als op deze manier mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid al in een vroeg stadium gericht van meer hulp worden voorzien, wordt kostbare tijd gewonnen, wat zowel de werkgelegenheid als de arbeidsproductiviteit ten goede komt. Het inzetten van middelen waar ze het meest effectief zijn, betekent ook dat een verdubbeling van middelen niet leidt tot een verdubbeling van het effect op werkgelegenheid.

Om ervoor te zorgen dat activerende instrumenten daadwerkelijk ingezet worden voor wie ze het meest effectief zijn, is het noodzakelijk dat klantmanagers geschoold worden in *evidence based* werken. Daarvoor is ook een professionaliseringsslag van klantmanagers noodzakelijk. Bovendien is het van belang nieuwe instrumenten standaard middels een pilot experimenteel te toetsen en te evalueren om een systeem van *profiling* en *targeting* te blijven voeden met up-to-date informatie en inzichten. Daarvoor is essentieel dat goed geregistreerd wordt wie welk instrument op welk moment krijgt. Hoewel er de laatste jaren meer kennis omtrent de effectiviteit van de verschillende instrumenten beschikbaar is gekomen, door gedegen onderzoek door middel van experimenten, bestaat nog steeds een grote behoefte aan meer en specifiekere kennis over wat werkt voor wie en wanneer.

Tabel 3 presenteert de resultaten van de doorgerekende beleidsopties op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid. Het is van belang daarbij in het oog te houden dat de budgettaire effecten en het effect op de inkomensongelijkheid ex-ante effecten betreffen, dus exclusief het indirecte effect via de werkgelegenheidsreacties of macro-economische doorwerkingen. Het effect op de werkgelegenheid en het effect op de gemiddelde arbeidsproductiviteit zijn ex-post effecten. De beleidsopties zijn nader uitgewerkt in de tekst van hoofdstuk 4. Als er grote verschillen zijn tussen ex-ante en ex-post effecten voor het overheidssaldo of de inkomensongelijkheid, dan is dat in die teksten uitgewerkt.

Tabel 3

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. actief arbeidsmarktbeleid*

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werk-gelegenheid (b)	Productivi-teit (c)	Ex-ante Inkomens-ongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	Kwalitatief
I Instrumentarium:					
1) Activering bij instroom om moral hazard tegen te gaan (§ 4.3.2)					
Verplichte zoekperiode bijstand bij korte afstand tot de arbeidsmarkt (blz. 179)	0,0	Toename	Onbekend	Geen effect	Ex-post besparing op uitkeringslasten. Grootte van effect neemt toe met opleidingsniveau.
Afschaffen verplichting tot tegenprestatie (blz. 179)	0,0	Geen effect of afname	Onbekend	Geen effect	Alleen een effect als gemeenten hierdoor ander beleid voeren.
2) Begeleiding en bemiddeling door klantmanager (§ 4.3.3)					
Geoormerkt budget voor meer face-to-face- gesprekken in dienstverlening UWV (blz. 181)	0,1	0,1	Onbekend	Geen effect	Ex post is het budgettaire effect kleiner of negatief door besparing op uitkeringslasten. Niet lineair op te schalen.
(Experimenteren met) gedrags-economische middelen (nudging) (blz. 182)	+0,0				*No regret*-optie: lage kosten, maar mogelijk wel opbrengsten. Ver-eist goede evaluatie.
Snellere en intensievere begeleiding WGA (blz. 182)		Geen effect of toename	Afname	Geen effect	
3) Scholing en training (§ 4.3.4)					
(Geoormerkt) budget van 100 mln voor scholing van langdurig werklozen in de WW (blz. 183)	0,1	+0,0	Afname	Geen effect	Vanwege insluitingsef-fect alleen scholing inzetten bij (grote kans op) langdurige werk-loosheid. Daling gemiddelde productiviteit door samenstellingseffect.
4) Tijdelijke ondersteuning voor werkgevers (§ 4.3.5)					
No-risk polis voor iedere langdurig zieke die re-integreert bij andere werkgever (blz. 187)	0,0	+0,0	Geen effect of afname	Geen effect	Ex-post budgettair beslag afhankelijk van gebruik. Kleine doelgroep, waardoor klein effect.

Tabel 3
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werk-gelegenheid (b)	Productivi-teit (c)	Ex-ante Inkomens-ongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	Kwalitatief
'Ontzorging' werkgevers bij in dienst nemen arbeidsgehandicapte (blz. 187)	0,0	Geen effect of toename	Geen effect of afname	Geen effect	Ex-post budgettair beslag afhankelijk van gebruik.
Verhoging Loonkostenvoordeel ouderen naar 10.000 euro (blz. 188)	0,1	+0,0	Geen effect	Geen effect of afname	
5) Langdurige ondersteuning bij werk (§ 4.3.7)					
Structurele no-risk polis voor werkzoekenden vanuit de WIA, WAO of WAZ (blz. 192)	0,0	Toename	Geen effect	Geen effect	Ex-post budgettair beslag afhankelijk van gebruik. Nadeel is minder sterke prikkel voor werkgever bij ziekte van deze werknemer.
Geoormerkt budget voor structurele begeleiding via externe of interne jobcoach. (blz. 192)	0,0	Toename	Geen effect	Geen effect	Ex-post budgettair beslag afhankelijk van gebruik.
Uitbreiding van structureel aantal beschutte werkplaatsen met 20.000 (blz. 192)	0,5	0,2	Afname	Afname	Niet lineair op te schalen.
6) Controle op verplichtingen (§ 4.3.8)					
Geoormerkt budget voor intensivering monitoring WW (blz. 194)	+0,0	Toename	Onbekend	Geen effect	Grootste effect als gericht op groepen met a priori lage baanvindkans.
Ontheffen groepen van sollicitatieplicht (blz. 195)	0,0	Afname	Onbekend	Geen effect	Ex post is er een budgettair effect door meer uitkeringen.
Afschaffen van alle verplichtingen (blz. 195)	0,0	-0,5	Afname	Geen effect	Ex post groot effect op budget door meer uitkeringen.

Tabel 3
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werk-gelegenheid (b)	Productivi-teit (c)	Ex-ante Inkomens-ongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	Kwalitatief
7) Bonussen voor werkzoekenden (§ 4.3.9)					
Baanvindbonus voor langdurig werklozen (blz. 196)	+0,0	Geen effect of toename	Afname	Geen effect of afname	Zinvol op kleine schaal te experimenteren met nieuwe vormen.
8) Targeting en de uitvoeringspraktijk (§ 4.3.10)					
Ontwikkeling en (stimulering van) inzet van profiling/ targeting tool (blz. 198)	+0,0	Geen effect of toename	Onbekend	Geen effect	Effect mede afhankelijk van afdwingen gebruik door klantmanager. Ex post kosten-besparing door minder *deadweight loss*.
Informatiesysteem wat werkt voor wie invoeren/faciliteren (blz. 199)	+0,0	Geen effect of toename	Onbekend	Geen effect	Effect mede afhankelijk van gebruik door klantmanagers. Ex-post kostenbespa-ring door efficiëntere inzet instrumenten.
Scholing van klantmanagers in *evidence based* werken (blz. 199)	Afhankelijk van vorm-geving	Geen effect of toename	Onbekend	Geen effect	
Verplichte levering evaluatieprotocol en verzameling data (blz. 199)	+0,0				*No regret*-optie. Randvoorwaarde voor lerende organisatie.
II Uitvoering					
Activering van WW'ers en WGA'ers naar gemeenten (§ 4.4.3) (blz. 205)	Afhankelijk van vorm-geving	Onbekend	Onbekend	Geen effect	Slimme financiële prikkel nodig voor gemeenten om WW-duur te beperken.
Activering van WW'ers na 6 maanden en van WGA'ers direct naar gemeenten (§ 4.4.3) (blz. 206)	Afhankelijk van vorm-geving	Onbekend	Onbekend	Geen effect	Slimme financiële prikkel nodig voor gemeenten om WW-duur te beperken.
Initiëren benchmark *best practices* PPS (§ 4.4.4) (blz. 208)	-0,0	Geen effect of toename	Onbekend	Geen effect	*No regret*-optie: lage kosten, maar mogelijk wel opbrengsten.

Tabel 3
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werk-gelegenheid (b)	Productivi-teit (c)	Ex-ante Inkomens-ongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	Kwalitatief
Verplichte publiek-private samenwerking met uitzendbureaus in alle regio's (§ 4.4.4) (blz. 209)	0,0	Onbekend	Onbekend	Geen effect	
Verplicht uitbesteden van re-integratie-trajecten aan re-integratie-bedrijven (§ 4.4.4) (blz. 209)	0,0	Geen effect	Geen effect	Geen effect	
Mogelijkheid klantmanager voor de bijstand inzetten in laatste maanden van WW-uitkering (§ 4.4.5) (blz. 211)	0,0	+0,0	Geen effect of afname	Geen effect	Geen kosten Rijksoverheid, ex ante wel kosten gemeente, maar ex post mogelijke besparing op uitkeringen.
Transitievergoeding oormerken voor werk-naar-werk of scholing (§ 4.4.6) (blz. 212)	0,0	Toename	Onbekend	Lichte af-name	*No regret*-optie: lage kosten, maar mogelijk wel opbrengsten.

Noot: +0,0 betekent afgerond 0,0, maar wel positief, -0,0 betekent afgerond 0,0 maar wel negatief.
* Voor meer uitleg over de uitkomstmaten, zie paragraaf 1.2.2. De cijfers zijn zoals gebruikelijk met onzekerheden omgeven.
(a) Het ex-ante budgettaire effect is een structureel effect per jaar, waarbij een + een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring) betekent. Ex ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, of terugsluiseffect (waar wordt het tekort mee gecompenseerd of waar wordt het overschot aan besteed) niet zijn meegerekend.
(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in uren.
(c) De productiviteit is gedefinieerd als de gemiddelde productie per gewerkt uur.
(d) Het effect op de inkomensongelijkheid wordt, waar gekwantificeerd, gemeten als het ex-ante effect in % op de veranderingen van de Gini-coëfficiënt m.b.t het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen, waarbij een + vergroting van de ongelijkheid betekent.

EEN

Inleiding

1.1 De Serie Kansrijk Beleid

Inzicht in de beschikbare kennis in binnen- en buitenland over de effectiviteit van beleid is zinvol, omdat het beleidsmakers helpt bij het maken van goed gefundeerde keuzes. Ook legt dit inzicht kennislacunes bloot, wat kan helpen bij het prioriteren van onderzoek. De serie Kansrijk Beleid richt zich op (potentiële) beleidsopties waarvoor overtuigende wetenschappelijke kennis over de effectiviteit beschikbaar is. De serie geeft daarmee de huidige stand van onze kennis weer en bevat geen nieuw onderzoek. Kennislacunes geven natuurlijk wel aan waar nieuw onderzoek relevant lijkt.

Ook als overtuigend is aangetoond dat een bepaald beleidsinstrument effectief was, is voorzichtigheid geboden bij de toepassing van dit resultaat. Relatief veel informatie is gebaseerd op buitenlands onderzoek. Het is op voorhand niet duidelijk in hoeverre die kennis ook geldig is in de Nederlandse situatie. Zo zijn de sociaaleconomische, culturele en biofysische omstandigheden in het buitenland vaak anders dan in Nederland.
Een goede analyse van de gevolgen van deze verschillen in context tussen landen voor de effectiviteit van interventies, zoals infrastructuur, wetgeving, sociale normen, formele en informele instituties en financieringsstructuren, is dan ook noodzakelijk.

De effectiviteit van beleidsinstrumenten kan afnemen naarmate er reeds meer middelen op dat instrument worden ingezet. Als de introductie van bepaald beleid in een land aantoonbaar positieve effecten heeft, betekent het daardoor niet automatisch dat uitbreiding van dat beleid in een ander land of andere sector waar dat beleid, of beleid met een soortgelijk doel, al bestaat, eveneens nuttig is. Landen verschillen immers in de mate waarin ze bepaald beleid al ingevoerd hebben.

Bovendien is het van belang oog te hebben voor de context waarin maatregelen worden voorgesteld. Er kan sprake zijn van interactie tussen maatregelen, of van stapeling van beleid. Bij de bepaling van wat kansrijk is, worden deze mogelijke effecten, waar passend en bekend, benoemd.

Effecten

Waar we in de serie Kansrijk Beleid over ‘effecten’ spreken, hebben we het over de volgende drie soorten effecten:

1. Bewijs over de *richting* van een effect, bijvoorbeeld bewijs dat de werkgelegenheid waarschijnlijk zal stijgen of dalen als gevolg van een maatregel (causaliteit).

2. Bewijs over de *omvang* van een effect. Bijvoorbeeld bewijs dat de werkgelegenheid waarschijnlijk zal dalen met een bepaalde omvang of binnen een bepaalde bandbreedte als gevolg van een maatregel.
3. Bewijs over de *welvaartseffecten* van een maatregel, d.w.z. bewijs over het teken (positief of negatief) van het saldo van de baten en kosten van alle gemeten en meetbare effecten van de maatregel. Hierbij gaat het om welvaart in brede zin, waarin de effecten op de kwaliteit van leven hier en nu alsook elders en later in beeld zijn.

De kennis over deze soorten effecten verschilt sterk per beleidsterrein. Elke studie in de Kansrijkserie zal duidelijk aangeven hoe hiermee omgegaan wordt. Daarnaast zal worden beschreven wat bekend is over mogelijke onbedoelde bijeffecten van een maatregel.

Soorten kennis

Voor uitspraken over de drie soorten effecten zijn diverse bronnen van informatie beschikbaar, elk met zijn voor- en nadelen. Een combinatie van bronnen en invalshoeken is daarom wenselijk. In de Kansrijkserie maken we gebruik van verschillende soorten kennis.

<u>Empirische studies</u> lijken op het eerste gezicht ideaal. Ze geven immers direct een indicatie van teken en omvang van een maatregel. Binnen de categorie empirische studies zijn experimenten, mits goed opgezet, waarschijnlijk het meest betrouwbaar. In zo'n experiment gaat het om twee vergelijkbare groepen in termen van bijvoorbeeld personen, bedrijven of regio's. Op de ene groep wordt het beleid wel toegepast en op de andere niet. De verschillen die zich na enige tijd manifesteren, moeten dan haast wel het gevolg van dat beleid zijn.

Experimenten zijn breed ingevoerd in alle wetenschappelijke disciplines. Ze hebben verschillende vormen, zoals laboratorium- en veldexperimenten. Daarnaast bestaan er ook zogenaamde quasi- of natuurlijke experimenten waarbij het creëren van een controlegroep een bijeffect is van de manier waarop een maatregel is opgezet. Stel dat een subsidie wordt verleend aan de beste 25% van een groot aantal ingediende projectvoorstellen. Dan hebben de voorstellen in de 20%-30% kwaliteitsrange ongeveer dezelfde kwaliteit, maar die in de 20%-25% krijgen een subsidie en de andere niet. Het volgen van de tweede groep (de beste verliezers) is dan zinvol als controlegroep voor de eerste groep. Als bijvoorbeeld zou blijken dat in beide groepen ongeveer evenveel projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd, heeft de subsidie weinig effect.

Als er geen sprake is van een experiment (en er dus geen controlegroep is waar het beleid niet is toegepast) is het vaak veel moeilijker om vast te stellen of een gevonden correlatie tussen beleid en bepaalde indicatoren ook daadwerkelijk een causaal verband inhoudt. De link tussen correlatie en causaliteit is een van de moeilijkste onderwerpen in empirisch onderzoek. Die link kan ook allerlei vormen hebben. Voorbeeld: er is een sterke correlatie tussen de tijdstippen waarop mensen hun verlichting aan- en uitzetten. Ze doen het licht aan als het donker wordt en weer uit als ze naar bed gaan. In dit geval is er geen

sprake van direct causaal verband: als iemand zijn verlichting aanzet, is dat niet ingegeven door het feit dat anderen hun licht aandoen. Evenmin heeft de individuele beslissing het licht aan te doen gevolgen voor de beslissingen van anderen het licht aan te doen. Wel is er sprake van een onderliggend causaal verband: het donker worden en naar bed gaan verklaart dat de verlichting in dezelfde periode wordt aan- en uitgeschakeld. Deze causale verbanden zijn verschillend van aard. Het tijdstip van zonsondergang is een gegeven. Daar kan het beleid niets aan veranderen. Het gemiddelde tijdstip van naar bed gaan is gedrag dat wel kan worden beïnvloed, bijvoorbeeld via het invoeren van de zomertijd.

Theoretische argumenten zijn waardevol om te begrijpen hoe een bepaald onderdeel van onze maatschappij werkt. Ze helpen de empirische informatie te duiden. Echter, theoretische argumenten geven meestal slechts aan dat onder een aantal omstandigheden bepaalde effecten te verwachten zijn. Om te beoordelen of een theorie een correcte weergave geeft van de realiteit, is empirische validatie gewenst. Daarnaast wijst de theorie vaak op verschillende mechanismen die elkaar kunnen versterken, maar ook tegenwerken. Daarom is de bepaling van de uiteindelijke effecten vrijwel altijd een empirische kwestie, ook al zouden we weten dat de theoretische argumenten op zich valide zijn.

Bij grotere beleidsmaatregelen treden naast de primaire of beoogde effecten vaak allerlei extra effecten op die het oorspronkelijke effect kunnen verminderen of juist versterken. Om dit goed te onderzoeken dienen deze extra effecten ook meegenomen te worden in de studie. In de praktijk gebeurt dat soms via modellen die bestaan uit stelsels van theoretische of econometrisch gefundeerde vergelijkingen. Het gebruik van modellen kent echter ook zijn beperkingen. Zelfs als de afzonderlijke vergelijkingen uitvoerig wetenschappelijk getoetst zijn, geldt dat meestal niet voor de samenhang tussen al die vergelijkingen en dus voor het totale model. Het model is dan gebaseerd op wetenschappelijke studies en is daarmee ook *state of the art*, maar toch is over de validiteit van de modeluitkomsten weinig bekend. Naast modellen kunnen combinaties van kwantitatief en kwalitatief onderzoek (bijvoorbeeld *case studies*) inzichten bieden. Bij grote wijzigingen zijn deze beide benaderingen het beste wat de wetenschap te bieden heeft en daarmee ook een valide input voor de Kansrijkstudies.

Tot slot zijn indicatorenstudies een nuttig startpunt voor de diagnose van hoe ons land er internationaal voorstaat en welke beleidsonderwerpen zinvol zijn voor nadere analyse. Landen proberen ieder voor zich en vanuit hun specifieke economische, culturele, historische en politieke achtergrond optimaal beleid te voeren. Verschillen in aanpak en uitkomsten kunnen daarbij interessante en nuttige informatie geven over mogelijke richtingen voor Nederlands beleid.

Deze soorten kennis hebben dus een sterk complementair karakter. Voor een zo betrouwbaar mogelijk beeld van de effecten van beleid zijn al deze kennisbronnen nodig, althans voor zover deze beschikbaar zijn.

1.2 Kansrijk arbeidsmarktbeleid

Deze tweede uitgave van Kansrijk arbeidsmarktbeleid gaat over *loonvormingsbeleid, beleid inzake uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen, en actief arbeidsmarktbeleid*. De onderwerpen *fiscale prikkels, sociale zekerheid* en *ontslagbescherming* stonden centraal in het vorig jaar gepubliceerde Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 1. Voor een breed palet aan beleidsopties presenteren we de verwachte arbeidsmarkteffecten. De lezer kan zich op basis van deze plussen en minnen op de verschillende arbeidsmarktuitkomsten een eigen opvatting vormen van de wenselijkheid van de beleidsopties.

1.2.1 Het doel van arbeidsmarktbeleid

Arbeidsmarktbeleid heeft tot doel het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren. Het is erop gericht om falende marktwerking en maatschappelijk ongewenste uitkomsten van een vrij werkende arbeidsmarkt te adresseren.

Falende marktwerking houdt in dat er sprake kan zijn van marktmacht van bijvoorbeeld grote bedrijven, als gevolg waarvan de werkgelegenheid en lonen onder het marktevenwicht liggen. Wanneer werkgevers en werknemers in volledig vrije onderhandelingen de lonen en werkgelegenheid bepalen, leidt dat niet altijd tot maatschappelijk optimale uitkomsten. Als er bijvoorbeeld sprake is van machtsongelijkheid tussen de vragende partij op de arbeidsmarkt (grote bedrijven) en individuele aanbieders van arbeid, dan kunnen bedrijven zich een groot deel van de toegevoegde waarde toe-eigenen door de lonen en de werkgelegenheid te laag te zetten (Manning 2005).[1] Het is dan in het publieke belang dat instituties, zoals het minimumloon (zie paragraaf 2.2.1) en collectieve loononderhandelingen (zie paragraaf 2.3.1), het functioneren van de arbeidsmarkt ondersteunen. Deze argumenten gelden tot een bepaald minimumniveau.[2]

Ook wanneer geen sprake is van marktmacht, genereert de arbeidsmarkt ongelijke uitkomsten en is er maatschappelijke behoefte aan herverdeling van inkomen en werk en het stabiliseren van inkomensschokken. Daarom is inkomensbescherming via de sociale zekerheid onderdeel van het arbeidsmarktbeleid, maar ook minimumlonen en collectieve onderhandelingen hebben gelijkheidsbevordering als doel. Denk hierbij aan het verzorgen van een sociaal vangnet via de bijstand en het verschaffen van verzekeringen tegen inkomensverlies vanwege werkloosheid, ziekte, zwangerschap, arbeidsongeschiktheid of ouderdom. Door middel van dergelijke inkomensbescherming worden mensen geholpen

1 Aanpassingskosten, zoekfricties en bedrijfsspecifieke investeringen spelen hierbij een belangrijke rol. Zie bijvoorbeeld Malcomson (1997) voor een beschrijving van dit hold-up probleem.

2 Tot een bepaald minimumniveau verhogen deze instrumenten dus zowel de werkgelegenheid als de arbeidsvoorwaarden. Als het niveau hoger is dan puur op basis van de monopsonistische effecten noodzakelijk, dan verhogen deze instrumenten niet langer zowel de arbeidsvoorwaarden als de werkgelegenheid. Meer hierover in de betreffende paragrafen.

in perioden dat ze (te) weinig inkomen hebben, wat helpt om consumptiemogelijkheden over de levensloop, en daarmee de economie, te stabiliseren.[3]

Arbeidsmarktbeleid is er dus op gericht om herverdeling en inkomenszekerheid te bieden, maar wel met zo min mogelijk verstorende gedragsreacties. Inkomensbescherming heeft immers ook kosten. Het (arbeidsmarkt-)gedrag verandert als mensen weten dat ze recht hebben op een uitkering. Ze zoeken bijvoorbeeld minder hard naar een baan als ze weten dat ze langdurig recht hebben op een uitkering.[4] En als ze eenmaal werk hebben, doen ze minder om die baan te behouden dan wanneer er geen uitkeringen zouden zijn. Voor het verschaffen van uitkeringen is het noodzakelijk belastingen te heffen en premies te innen. Die belastingen en premies verstoren het arbeidsmarktgedrag eveneens. Mensen houden immers minder over van iedere extra verdiende euro, waardoor ze een andere afweging maken tussen het aantal uren vrije tijd en het aantal uren dat ze willen werken. En bedrijven die naast de loonkosten veel andere kosten hebben door het in dienst hebben van personeel, zijn minder geneigd extra banen te creëren. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is bovendien geld nodig als de overheid het belangrijk vindt dat er ook werk is voor mensen met een verdiencapaciteit onder het minimumloon.

1.2.2 Afwegingen tussen de verschillende uitkomsten van arbeidsmarktbeleid

In veel gevallen werken verschillende effecten van arbeidsmarktbeleid tegen elkaar in. Beleid dat herverdeling of bescherming bevordert, remt vaak de werkgelegenheid en productiviteit, en andersom. Of het draaien aan een knop kansrijk is of niet, hangt dus af van de verschillende effecten en hoe deze worden gewogen.[5] De weging van de uitkomsten verschilt tussen mensen en tussen politieke partijen. De ene persoon hecht meer waarde aan inkomens- of baanzekerheid dan een ander. De ene partij hecht meer belang aan herverdeling dan de andere. Daardoor is het niet mogelijk om een eenduidig antwoord te geven op de vraag of een bepaalde arbeidsmarktmaatregel de sociale welvaart verhoogt of verlaagt. Het antwoord op deze vraag is onderwerp van het democratische proces.
Dit boek presenteert informatie over de effecten van beleidsopties, op basis waarvan het democratische proces tot geïnformeerde keuzes kan komen.

De rol van het CPB is het in beeld brengen van de afwegingen, van de verschillende effecten die resulteren op het moment dat de overheid aan de beleidsknoppen gaat draaien. Dit boek geeft inzicht in manieren waarop de Nederlandse arbeidsmarkt blijvend

---

3 Bovendien stellen WW-uitkeringen mensen in staat om de tijd te overbruggen totdat ze een nieuwe baan hebben gevonden waarin hun productiviteit het best tot zijn recht komt.
4 Daarom is vervolgens aanvullend actief arbeidsmarktbeleid in de vorm van monitoring en sancties noodzakelijk om de zoekinspanning te stimuleren. Zie hoofdstuk 4.
5 Natuurlijk verschilt ook de effectiviteit van maatregelen in het bereiken van effecten. Niet alle maatregelen die gericht zijn op het verhogen van de werkgelegenheid, zijn even effectief, net zo min als alle maatregelen die gericht zijn op het bestrijden van inkomensongelijkheid, even effectief zijn. Naast afwegingen speelt deze effectiviteit in dit boek uiteraard ook een belangrijke rol.

hervormd kan worden en presenteert daarom de *langetermijn*effecten.[6] Daarbij maken we waar mogelijk onderscheid naar effecten op de volgende terreinen:

- Overheidsbudget, ofwel het directe effect van beleid op de overheidsuitgaven op de lange termijn. Dit budgettaire beslag wordt berekend zonder macro-economische doorwerking en indirecte effecten. Het wordt daarom ook wel het *ex-ante budgettaire effect* genoemd. Bijvoorbeeld het feit dat een maatregel effect kan hebben op de werkgelegenheid en daarmee op de belastinginkomsten, blijft buiten beschouwing in dit ex-ante effect. Weglekeffecten door veranderingen in gebruik van sociale zekerheid en toeslagen worden wel meegenomen in de berekeningen. Een voorbeeld hiervan is de weglek van een verhoging van de AOW-leeftijd richting een groter beroep op de bijstand, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

- Structurele werkgelegenheid, ofwel het macro-economische effect van beleid op de werkgelegenheid op de lange termijn. Voor veel maatregelen duurt het lang voordat het volledige effect is bereikt, zeker nu de vraag naar arbeid onder druk staat door de conjunctuur. De structurele werkgelegenheid wordt berekend als het effect op het structurele arbeidsaanbod minus de structurele werkloosheid. Dus als het structurele arbeidsaanbod stijgt, of de structurele werkloosheid daalt, dan neemt de structurele werkgelegenheid toe. Op lange termijn ontstaat er immers altijd werkgelegenheid zolang bedrijven winst kunnen maken door het beschikbare arbeidsaanbod in dienst te nemen, of wanneer mensen als zelfstandige een eigen bedrijf starten.

- Arbeidsproductiviteit, ofwel de productie per gewerkt uur. De productiviteit stijgt bijvoorbeeld als mensen sneller of vaker terechtkomen in de banen waar hun productiviteit het best tot zijn recht komt, of wanneer er veel wordt geïnvesteerd in menselijk kapitaal. Maar er spelen ook samenstellingseffecten. In sommige beleidsvoorstellen daalt de gemiddelde productiviteit omdat met name mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (met een lager dan gemiddelde productiviteit) aan de slag gaan. Het effect op de totale productiviteit is een combinatie van het werkgelegenheidseffect en het effect op de gemiddelde productiviteit, maar die rapporteren we niet apart.

- Inkomensongelijkheid onder de Nederlandse bevolking. Net als bij het budgettaire effect presenteren we de ex-ante effecten, dus voordat gedragsreacties zijn opgetreden. De mate waarin het gestandaardiseerde nominaal beschikbaar huishoudinkomen verschilt tussen huishoudens, is een belangrijke indicator voor de gelijkheid in een land. In welvaartsstaten, zoals de Nederlandse, is met het oog op sociaaleconomische of maatschappelijke effecten vaak een breed draagvlak voor herverdeling om de inkomensongelijkheid te beperken.

6 Op korte termijn zijn conjuncturele beperkingen in de arbeidsvraag een belemmering. De structurele effecten abstraheren van deze conjuncturele beperkingen van de arbeidsvraag. Voor de effecten op korte termijn is soms wel een ander model beschikbaar (SAFFIERII) (zie CPB 2010).

- Vrije tijd. Voor het welzijn van mensen is niet alleen hun inkomen van belang, maar ook de hoeveelheid vrije tijd die zij overhouden. Maximale werkgelegenheid impliceert geen maximale welvaart. Tijd besteed aan bijvoorbeeld zorg voor het gezin, mantelzorg, vrijwilligerswerk of ontspanning is ook waardevol, zowel voor een individu als voor de samenleving. Over het algemeen geldt: hoe meer werkgelegenheid, hoe minder vrije tijd.

- Segmentering van de arbeidsmarkt in termen van jonge versus oude werkenden, vaste versus flexibele werknemers en zzp'ers, of tussen andere groepen. Bij segmentering hebben sommige mensen betere kansen, betere banen, beter loon en betere kwaliteit van werk dan andere en hebben mensen met de slechtere banen weinig mogelijkheden om daaruit te komen.

- Waar mogelijk en relevant beschrijven we aanvullende effecten die specifiek zijn voor bepaald beleid. Bijvoorbeeld de uitvoeringskosten die regelgeving met zich meebrengt of de juridische haken en ogen die eraan vastzitten.

1.2.3 Enige cijfermatige achtergrondinformatie

Om de effecten van de beleidsopties die in dit boek worden geschetst, op waarde te kunnen schatten, is enig inzicht in de huidige stand en ontwikkeling van de uitkomstmaten waardevol. Daarom presenteren we hier enkele cijfers met betrekking tot de werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit, inkomensongelijkheid en armoede.

De werkgelegenheid in Nederland lag in 2014 op 8,7 miljoen personen, die samen 12,4 miljard uur werkten (figuur 1.1). In dit boek rapporteren we het effect van beleidsopties in termen van een toe- of afname van de structurele werkgelegenheid in uren.[7] Een werkgelegenheidseffect van 0,1% komt neer op ongeveer 7000 personen. Omdat absolute aantallen over het algemeen weinig zeggen, presenteren we in dit boek de werkgelegenheidseffecten in procenten.

De toename van de werkgelegenheid over de afgelopen jaren is een combinatie van demografische effecten (de omvang van de bevolking in de leeftijdsklasse 15-74 jaar is gegroeid) en stijging van de werkgelegenheidsgraad. De arbeidsparticipatiegraad van de Nederlandse bevolking is de afgelopen jaren licht gestegen, vooral als gevolg van een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen (voor ouderen zie figuur 1.2).[8] Een deel hiervan is als gevolg van de recessie werkloos geworden, waardoor de werkgelegenheidsgraad minder is gestegen dan de participatiegraad.[9]

---

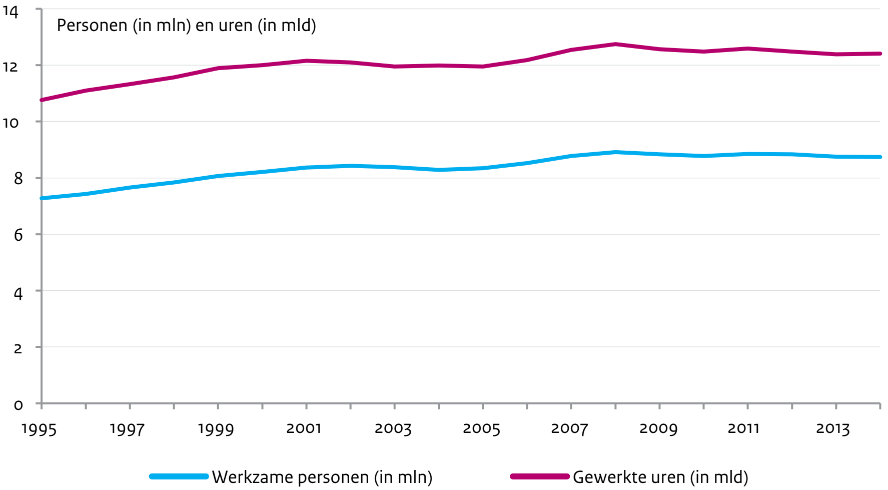
7 Daarbij is het wellicht inzichtelijk om te weten dat 1% extra economische groei op de lange termijn, bij gelijkblijvende arbeidsproductiviteit en deeltijdfactor, samengaat met 0,1 miljoen extra werkzame personen.

8 zie ook Euwals et al. (2014) voor een uitgebreide beschrijving.

9 De arbeidsparticipatiegraad wordt ook wel de bruto participatiegraad genoemd en betreft het aandeel werkenden plus werklozen in de bevolking van 15-74 jaar. De werkgelegenheidsgraad wordt ook wel de netto participatiegraad genoemd en betreft het aandeel werkenden in de bevolking van 15-74 jaar.

Figuur 1.1

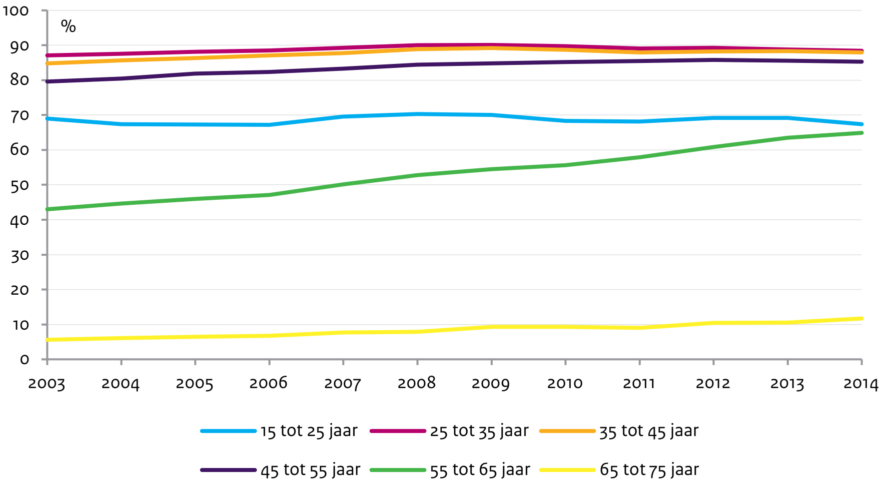
Werkgelegenheid in personen en uren



Bron: CBS Statline

Figuur 1.2

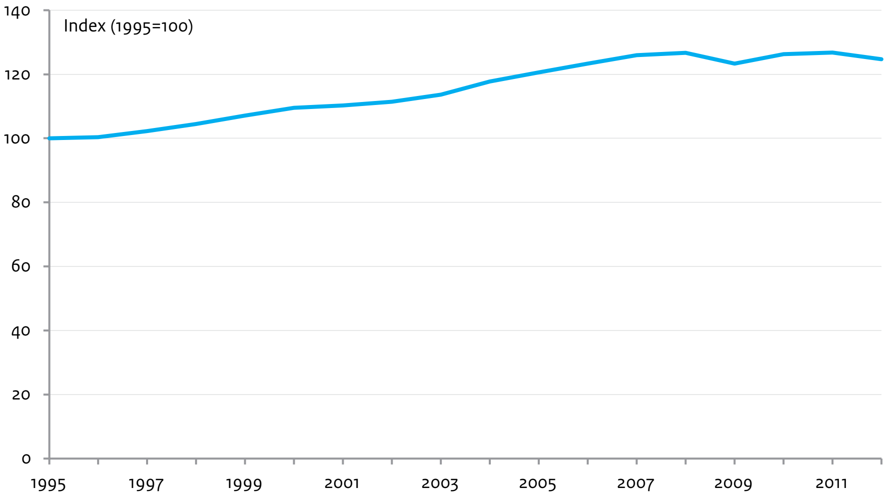
Arbeidsparticipatiegraad (bruto) naar leeftijd



Bron: CBS Statline

Figuur 1.3

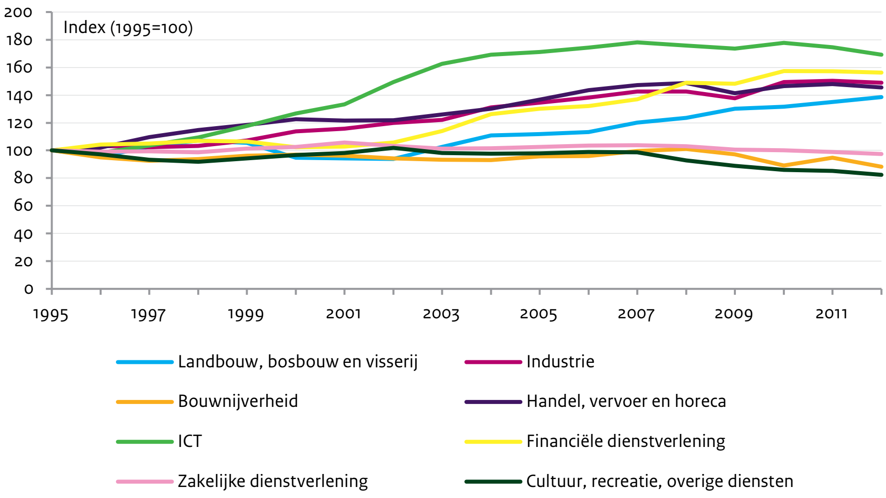
Arbeidsproductiviteitsontwikkeling marktsector (index) totaal



Bron: CBS Statline

Figuur 1.4

Arbeidsproductiviteitsontwikkeling marktsector (index) per subsector



De participatiegraad van laagopgeleiden (52%) ligt structureel onder die van middelbaar- (74%) en hoogopgeleiden (84%). De stijging van de arbeidsparticipatie wordt dus voor een belangrijk deel gedreven door het steeds hogere opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking en niet zozeer door een hogere arbeidsparticipatie binnen de opleidingsgroepen. De arbeidsparticipatiegraad per opleidingsniveau is de afgelopen jaren nauwelijks veranderd. Vrouwen zijn bijvoorbeeld steeds hoger opgeleid en zijn daardoor meer gaan werken.

De arbeidsproductiviteit is de afgelopen twintig jaar gestegen met gemiddeld 1,5% per jaar (figuur 1.3). In de periode voorafgaand aan de Grote Recessie groeide de arbeidsproductiviteit met gemiddeld 2% per jaar. Sinds die tijd is de arbeidsproductiviteit, onder invloed van de grote recessie niet verder gestegen, maar min of meer gelijk gebleven aan die in 2007. De verschillen tussen sectoren zijn echter groot (figuur 1.4).

Het aandeel mensen dat in armoede leeft schommelt in Nederland, afhankelijk van de stand van de conjunctuur, tussen de 5 en 10% (figuur 1.5). Dit betreft cijfers volgens het niet-veel-maar-toereikend-criterium van het SCP, dat we in de rest van het boek hanteren als we het effect van beleidsopties op armoede bespreken. Internationale organisaties bezien armoede volgens een relatieve maatstaf, dat wil zeggen in verhouding tot het mediane inkomen in een land.[10] Volgens cijfers van Eurostat en de OESO kent Nederland een van de laagste ‘At-risk-of poverty or social exclusion rates’ van heel Europa en alle OESO-landen.[11]

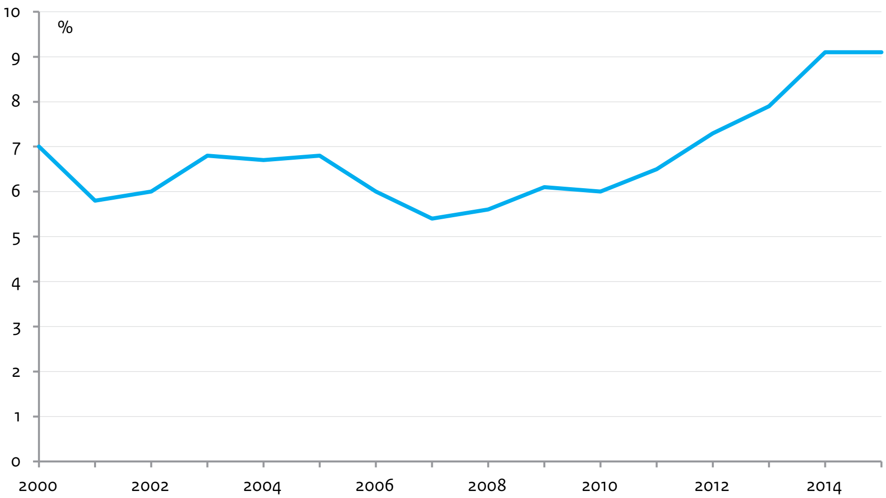
De verschillen tussen leeftijdsgroepen zijn groot (figuur 1.6). Kinderen hebben de grootste kans om in armoede te leven,[12] 65-plussers de laagste kans. Als ouderen arm zijn, dan is het vaak wel langdurig (Wildeboer Schut en Hoff 2015). Ongeveer de helft van de mensen die in armoede leven, werkt.

Nederland kent in verhouding tot andere landen een klein aandeel jongeren die niet werken en geen opleiding volgen. Dit aandeel wordt gemeten via de zogenaamde NEET-rate (zie figuur 1.7) en bedraagt in Nederland zo’n 10%, terwijl het gemiddeld in de eurolanden op ruim 16% ligt.

10 Dit is ook de definitie die is vastgelegd in het door Nederland ondertekende verdrag.
11 Bron: http://www.oecd.org/social/inequality.htm en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion.
12 Dit is mogelijk het gevolg van het feit dat armoede wordt bepaald door het huishoudinkomen te delen door een (functie van) het aantal personen in het huishouden. Omdat gezinnen met kinderen meer gezinsleden hebben, is de kans om arm te zijn groter. Bovendien leven kinderen vaak in gezinnen waarin de volwassenen nog niet op de top van hun levensloopinkomen zitten (zie paragraaf 2.3.1 over loonprofielen).

Figuur 1.5

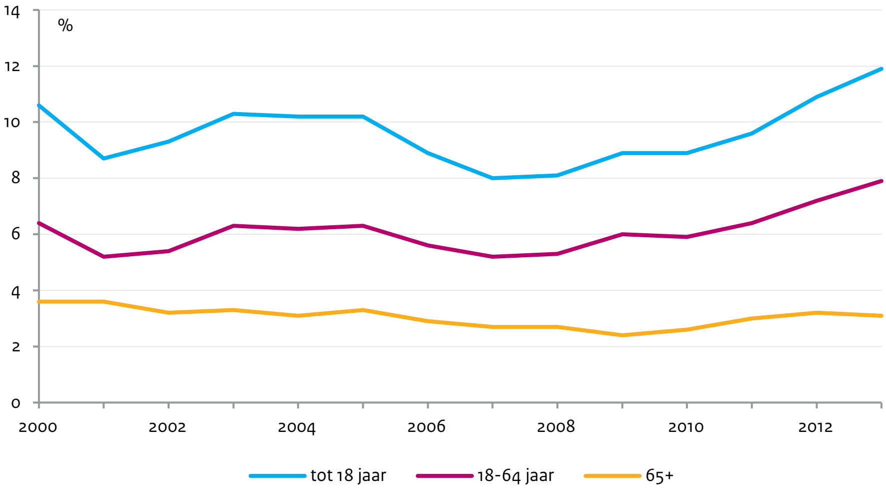
Percentage mensen die in armoede leven (niet-veel-maar-toereikend-criterium)



Bron: SCP en CBS (2014)

Figuur 1.6

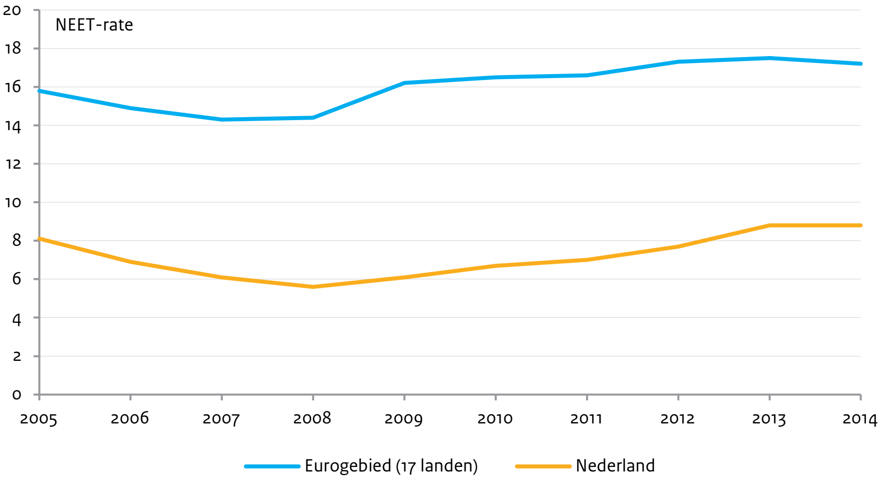
Percentage mensen die in armoede leven (niet-veel-maar-toereikend-criterium), naar leeftijd



Bron: SCP en CBS (2014)

Figuur 1.7

Percentage jongeren die niet werken en geen opleiding volgen (de NEET-rate)



Bron: Eurostat

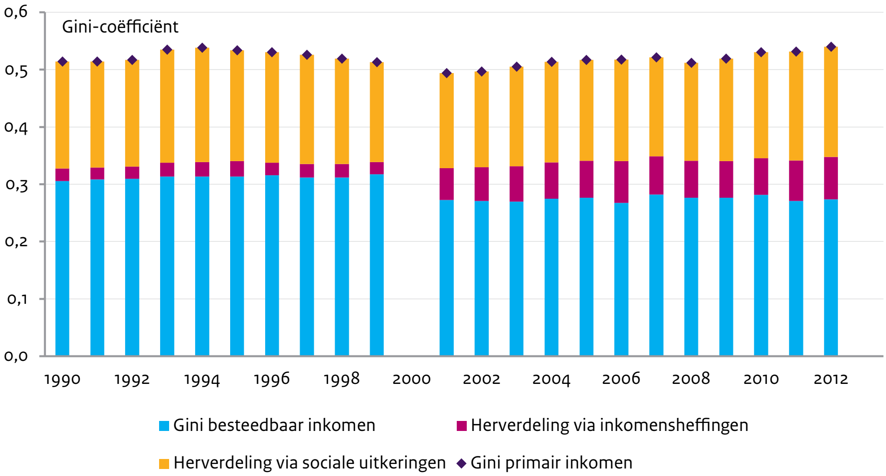
De inkomensongelijkheid[13] in Nederland is kleiner dan die in veel andere landen en vrij stabiel. Gemeten aan de hand van zowel de Gini-index, als van de verhouding tussen de inkomens van de hoogste 10% en de laagste 10% zit Nederland ruim onder het midden van de OESO-landen.[14] Tot 2008 nam de verhouding tussen de hoogste en de laagste inkomens toe (Salverda et al. 2014), maar tijdens de crisis is het verschil afgenomen (CBS 2015).[15]

Nader inzoomend op aspecten van inkomensongelijkheid, blijkt dat de ongelijkheid van het primaire inkomen (inkomen verdiend in de markt uit loon en kapitaal) groter is geworden (de driehoekjes in figuur 1.8), maar dat de verzorgingsstaat steeds meer herverdeelt van rijk naar arm (de gele en zwarte vlakken in figuur 1.8). Vooral de AOW en de pensioenen zijn steeds belangrijker herverdelende sociale uitkeringen (Caminada et al. 2014). Samen resulteert dit in een vrij constante inkomensongelijkheid in het besteedbaar inkomen.

13 Vermogensongelijkheid valt buiten het kader van dit boek. Voor meer informatie hierover zie Kooiman en Lejour (2016).
14 Bron: http://www.oecd.org/social/inequality.htm. Deze cijfers hebben betrekking op het gestandaardiseerd beschikbaar huishoudinkomen.
15 Zie: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/macro-economie/publicaties/artikelen/archief/2015/crisis-vermindert-inkomensverschillen.htm. Gedurende de crisis zijn huishoudens in de hoogste inkomensgroep meer sociale premies gaan betalen. Ze hebben ook meer uitkeringen ontvangen, maar minder dan ze aan premies hebben betaald. Ook huishoudens in de laagste inkomensgroep zijn meer sociale premies gaan betalen, maar dit werd meer dan gecompenseerd doordat zij meer sociale uitkeringen ontvingen en iets minder belasting betaalden.

Figuur 1.8

Inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling



Bron: Caminada et al. (2014)

1.2.4 Evidentie en weging van effecten

Zoals aangegeven in sectie 1.1 onderscheiden de planbureaus in de serie Kansrijk Beleid drie soorten effecten: bewijs over de richting van een effect, over de omvang van het effect en over de welvaartseffecten. Dit boek geeft vooral de richting van de effecten en waar mogelijk worden ze gekwantificeerd tot een verwachte omvang. Hoewel we binnen de reeks Kansrijk Beleid zoveel mogelijk het welvaartsperspectief hanteren, is dat in deze publicatie niet het geval. Op het terrein van arbeidsmarktbeleid zijn maatschappelijke kosten-batenanalyses bijna niet beschikbaar en bovendien door de politieke weging van de verschillende effecten bijzonder ingewikkeld. We beperken ons om die reden tot het benoemen van de evidentie van de richting en waar mogelijk de omvang van het effect op afzonderlijke grootheden (werkgelegenheid, productiviteit en inkomensongelijkheid), zonder ze samen te voegen tot één totaaleffect. De weging van de afzonderlijke effecten zal per lezer en politieke partij verschillen.

De evidentie op de afzonderlijke terreinen is gebaseerd op inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, in combinatie met uitkomsten van eigen onderzoek. Vanuit de wetenschap gebruiken we vooral inzichten uit de empirische literatuur (dus niet puur theoretische analyses of theoretische modeluitkomsten). Bij de empirische studies beperken we ons niet tot zuivere experimenten (zie paragraaf 1.1), want die zijn in de arbeidseconomie schaars. Waar mogelijk gebruiken we empirische evidentie voor

Nederland, maar als die niet beschikbaar is, dan vatten we de uitkomsten van onderzoek op buitenlandse gegevens samen. Deze resultaten laten zich niet altijd rechtstreeks vertalen naar de Nederlandse situatie, omdat de institutionele context vaak bepalend is voor de uitkomsten.

Empirische studies geven indicaties van het effect 'aan de marge', dat wil zeggen van een marginale wijziging op het punt waar het beleid in het desbetreffende land zich op dat moment bevindt. Grote veranderingen van beleid hebben vaak andere effecten dan het veelvoud van een kleine verandering. Een verhoging van het minimumloon met 50% heeft bijvoorbeeld niet het effect van 50 maal een verhoging van 1%.

Uiteraard zijn alle gepresenteerde effecten met de nodige onzekerheid omgeven. Waar dit boek kwantitatieve effecten rapporteert, beperkt het zich tot puntschattingen zoals het CPB bij de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's ook gebruikt. We tonen geen onzekerheidsmarges. Dat neemt niet weg dat er onzekerheid is over het precieze effect. De teksten geven een indruk van de onzekerheden omtrent de puntschattingen.

1.2.5 Juridische en uitvoeringstechnische haalbaarheid

Sommige maatregelen zijn in de uitvoering lastig te realiseren en kunnen daardoor alleen tegen hoge maatschappelijke kosten en/of pas na verloop van jaren ingevoerd worden. Als dit aan de hand is, melden we dat bij de desbetreffende maatregelen. Dit geldt ook voor maatregelen die tegen juridische barrières oplopen, of die alleen via de sociale partners of gemeenten gerealiseerd kunnen worden.

1.2.6 Keuze van de beleidsopties

Om te komen tot onze selectie van beleidsopties hebben we als bronnen gebruikt:
- voorstellen in eerdere verkiezingsprogramma's of tegenbegrotingen;
- voorstellen uit de brede heroverwegingen of IBO's;
- voorstellen uit de wetenschappelijke literatuur;
- door de OESO of andere internationale organisaties beschreven beleidsopties;
- voorstellen van vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties;
- voorstellen geopperd door leden van de klankbordgroep.

De uiteindelijke keuze van de gepresenteerde beleidsopties is in overleg met een klankbordgroep van beleidsmakers, uitvoerders en academici (zie voorwoord) tot stand gekomen.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bespreekt loonvormingsbeleid, hoofdstuk 3 het beleid m.b.t. uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen en hoofdstuk 4 het actief arbeidsmarktbeleid. Per hoofdstuk komen de beleidsknoppen, waar beleidsmakers aan kunnen draaien, aan de orde. Per beleidsknop geven we eerst inzicht in de stand van het huidige Nederlandse beleid in internationaal perspectief, gevolgd door een korte samenvatting van de wetenschappelijke inzichten over de effecten van het draaien aan de desbetreffende beleidsknop. Tot slot volgt de bespreking van een of meer concrete beleidsopties op het desbetreffende terrein.

Ieder hoofdstuk beschouwt de maatregelen op het desbetreffende terrein op zichzelf en abstraheert van interacties met andere beleidsterreinen. Deze interacties zijn er echter wel degelijk.

TWEE

Loonvormingsbeleid

2.1 Inleiding

Loonvorming vindt plaats op drie niveaus: op het niveau van de wetgever, op het niveau van de sociale partners en op het niveau van de individuele werkgevers en werknemers. De wetgever zet randvoorwaarden, zoals het minimumloon en verplichtingen rond secundaire arbeidsvoorwaarden; sociale partners sluiten collectieve arbeidsovereenkomsten waarin loonschalen per functie worden vastgelegd, alsmede afspraken over secundaire arbeidsvoorwaarden, scholing, training en bovenwettelijke aanvullingen in de sociale zekerheid. Tot slot vullen werkgevers en werknemers in onderlinge onderhandelingen de lonen en secundaire arbeidsvoorwaarden in voor iedere specifieke arbeidsrelatie.

De wetgever heeft op al deze niveaus, in wisselende mate, invloed op de uitkomsten. De wettelijke kaders stelt de overheid zelf vast. Cao's kan ze algemeen verbindend verklaren en mogelijk via de regels die zij daaraan verbindt, beïnvloeden. De overheid is cao-partij in de loononderhandelingen voor ambtenaren en stelt het budget beschikbaar voor de ambtenarensalarissen. Op de individuele onderhandelingen is de invloed van de wetgever beperkt, al stelt hij wel kaders voor topbeloningen vast en beïnvloedt hij de loonkosten, waarbij differentiatie mogelijk is tussen groepen.

Dit hoofdstuk bespreekt eerst de wettelijke kaders die de overheid vaststelt: het minimumloon (paragraaf 2.2.1) en de verplichtingen in secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals arbeidsduur, vrije dagen en ouderschapsverlof (paragraaf 2.2.2). Vervolgens komt de invloed van de wetgever op de uitkomsten van collectieve onderhandelingen aan bod: via het algemeen verbindend verklaren (paragraaf 2.3.1), bovenwettelijke aanvullingen (paragraaf 2.3.2) en de ambtenarensalarissen (paragraaf 2.3.3). Tot slot volgen twee paragrafen die ingaan op de individueel onderhandelde lonen: de loonprofielen (paragraaf 2.4.1) en topbeloningen (paragraaf 2.4.2).



Tabel 2.1

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. loonvormingsbeleid*

	Ex-ante budget-tair effect (a)	Werkge-legenheid (b)	Gemiddel-de produc-tiviteit (c)	Ex-ante inkomens-ongelijk-heid (d)	Toelichting en aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	
Minimumlonen (§2.2.1)					
Minimumloon 5% omhoog, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 59)	-2,5	-0,5	Toename	Afname	Waarschijnlijk afname armoede en toename zzp.
Minimumloon 2% omhoog, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	-1,0	0,0	Lichte toename	Afname	Waarschijnlijk afname armoede.
Minimumloon 5% omhoog, zonder koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	-0,0	-0,3	Toename	Afname	Mogelijk toename zzp.
Minimumloon 5% omlaag, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	2,5	0,3	Afname	Toename	Waarschijnlijk toename armoede.
Minimumloon 5% omlaag, zonder koppeling aan sociale zekerheid (blz. 61)	+0,0	0,1	Afname	Toename	
Minimumloon 5% omlaag, fiscale compensatie voor werknemers (blz. 61)	2,3	0,3	Afname	Toename	
Ontkoppeling minimumloon via WKA gedurende vier jaar, AOW uitgezonderd (blz. 62)	1,5	0,5	Afname	Toename	Waarschijnlijk toename armoede.
Minimumjeugdloon met 5% verhogen (blz. 66)	-0,0		Onbekend	Afname	Partiële (f) werkgelegen-heidseffect voor jongeren is nihil.
Gelijktrekken minimum-jeugdloon met wml (blz. 66)	-0,2		Onbekend	Afname	Daling opleidingsgraad. Partiële (f) werkgelegen-heidseffect voor jonge-ren: -16%.
Grens wml verlagen naar 21 jaar, treden van 10% (e) per leeftijdjaar (blz. 67)	-0,1		Onbekend	Afname	Daling opleidingsgraad. Partiële (f) werkgelegen-heidseffect voor jonge-ren: -7%.
Grens wml verlagen naar 21 jaar, treden van 12% (e) per leeftijd (blz. 67)	-0,1		Onbekend	Afname	Daling opleidingsgraad. Partiële (f) werkgelegen-heidseffect voor jonge-ren: -5%.

Tabel 2.1
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werkgelegenheid (b)	Gemiddelde productiviteit (c)	Ex-ante inkomensongelijkheid (d)	Toelichting en aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	
Invoering minimumuurloon op basis van 38-urige werkweek (blz. 68)	+0,0	0,0	Lichte afname	Lichte toename	Eenvoudigere handhaving.
Afschaffen van stukloon tot aan het minimumloonniveau (blz. 70)	0,0	Onbekend	Afname	Afname	Mogelijke toename zzp.
Beleidsopties m.b.t verplichtingen in secundaire arbeidsvoorwaarden (§ 2.2.2)					
Verkorten voltijd werkweek naar 35 uur (blz. 74)	0,0	-1,3	Onbekend	Onbekend	Meer vrije tijd.
Verlengen voltijd werkweek naar 40 uur (blz. 75)					Minder vrije tijd. Afhankelijk van sociale partners.
4x 9 uur werken (blz. 75)					Afhankelijk van sociale partners.
Schrap 4 officiële feestdagen (blz. 76)					Afhankelijk van sociale partners.
Verhogen minimumaantal vakantiedagen naar 25 (blz. 77)	0,0	-0,0	Onbekend	Geen	Meer vrije tijd.
Uitbreiden partnerverlof met 8 dagen (blz. 81)	-0,2	0,0	Onbekend	Onbekend	
Ouderschapsverlof naar 12 maanden (onbetaald) iedere partner (blz. 81)	0,0	-0,1	Onbekend	Onbekend	Betere balans werk- en zorgtaken.
Ouderschapsverlof naar 24 maanden (onbetaald) per huishouden (blz. 82)	0,0	-0,4	Onbekend	Onbekend	Betere balans werk- en zorgtaken.
Ouderschapsverlof naar 12 maanden voor iedere partner 70% loon (blz. 82)	-0,9	-0,2	Onbekend	Onbekend	Betere balans werk- en zorgtaken.
Uitbreiding zorgverlof 12 weken (blz. 84)	0,0	-0,1	Onbekend	Onbekend	Betere balans werk- en zorgtaken.
Zorgverlof 12 weken 70% loon (blz. 84)	-0,3	-0,2	Onbekend	Onbekend	Betere balans werk- en zorgtaken.

Tabel 2.1
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werkgelegenheid (b)	Gemiddelde productiviteit (c)	Ex-ante inkomensongelijkheid (d)	Toelichting en aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	
Beleidsopties m.b.t. algemeen verbindend verklaren van cao's (§ 2.3.1)					
Avv uitbreiden (blz. 93)	0,0	-0,0	Lichte afname	Lichte afname	Meer bedrijfstakken met bindende afspraken en meer zzp'ers. Vereist stelselwijziging.
Ruimere dispensatie (blz. 94)	0,0	+0,0	Lichte toename	Lichte toename	Meer start-ups.
Avv voor kernbepalingen (blz. 94)	0,0	+0,0	Lichte toename	Lichte toename	Positieve externe effecten blijven behouden.
Avv onder voorwaarden (blz. 95)					Strijdig met ILO-verdragen 87 en 98.
Afschaffen avv (blz. 95)	0,0	+0,0	Lichte toename	Lichte toename	Positieve externe effecten kunnen verloren gaan. Vereist stelselwijziging.
Onderdelen cao's voor vakbondsleden (blz. 95)	0,0	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Lidmaatschap vakbonden neemt toe. Vereist stelselwijziging.
Beleidsopties m.b.t bovenwettelijke aanvullingen (§ 2.3.2)					
Bovenwettelijke aanvullingen fiscaal belasten (blz. 97)	+0,0	+0,0	Lichte toename	Geen	Uitvoering door belastingdienst mogelijk ingewikkeld.
Maximeren van bovenwettelijke aanvullingen (blz. 97)	+0,0	+0,0	Lichte toename	Geen	
Beleidsopties m.b.t. ambtenarensalarissen (§ 2.3.3)					
Nullijn ambtenaren (blz. 100)	0,0	0,0	Geen	Geen	Op korte termijn budgettair effect afhankelijk van conjunctuur.
Hogere ambtenarensalarissen (blz. 101)	-0,6	0,0	Onbekend	Onbekend	Op lange termijn onzeker effect.
Versoberen bovenwettelijke uitkeringen (blz. 102)					Afhankelijk van sociale partners.
Clustering tot 3 cao's overheid (blz. 102)					Afhankelijk van sociale partners.

Tabel 2.1
(vervolg)

	Ex-ante budget-tair effect (a)	Werkge-legenheid (b)	Gemiddel-de produc-tiviteit (c)	Ex-ante inkomens-ongelijk-heid (d)	Toelichting en aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	
Beleidsopties m.b.t loonprofielen (§ 2.4.1)					
Loongroei minder afhankelijk van leeftijd en baanduur (blz. 112)					Afhankelijk van sociale partners en individuele werkgevers.
Fiscale naheffing doorbetaalde ouderendagen (blz. 115)	+0,0	+0,0	Lichte toename	Geen	Uitvoering door belas-tingdienst mogelijk inge-wikkeld.
Cao's met doorbetaalde ouderendagen niet avv'en (blz. 116)					Strijdig met ILO verdrag.
Ontslagvergoeding niet meer laten oplopen na 10 dienstjaren (blz. 116)	+0,0	+0,0	Lichte toename	Geen	Afname armoede onder werkenden.
Beleidsopties m.b.t. topbeloningen (§ 2.4.2)					
Tarief vierde schijf naar 60% (blz. 127)	0,6	-0,0	Geen	Afname	Ex-post negatief budget-tair effect.
Topschijftarief vanaf 150.000 euro naar 60% (blz. 128)	0,1	-0,0	Geen	Afname	Ex-post negatief budget-tair effect.
Maximum aan verhouding mediane loon en topbeloningen (blz. 130)	0,0	0,0	Onbekend	Onbekend	Negeert verschillen tussen bedrijven en sectoren .
Afschaffen WNT (blz. 131)	-0,0	0,0	Geen	Lichte toename	
Openbaarmaking bestuurders-beloningsratio (blz. 132)					Effecten afhankelijk van implementatie.
Ondernemingsraad krijgt *say-on-pay* (blz. 132)	0,0	0,0	Geen	Geen	
Topmanagers onder bereik van cao brengen (blz. 133)					Afhankelijk van sociale partners. Mogelijke toe-name zzp-constructies.

Noot: +0,0 betekent afgerond 0,0, maar wel positief, -0,0 betekent afgerond 0,0 maar wel negatief.
* Voor meer uitleg over de uitkomstmaten, zie paragraaf 1.2.2. De cijfers zijn zoals gebruikelijk met onzekerheden omgeven.
(a) Het ex-ante budgettaire effect is een structureel effect per jaar, waarbij een + een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring) betekent. Ex-ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, of terugsluiseffect (waar wordt het tekort mee gecompenseerd of waar wordt het overschot aan besteed) niet zijn meegerekend.
(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in uren.
(c) De productiviteit is gedefinieerd als de gemiddelde productie per gewerkt uur.
(d) Het effect op de inkomensongelijkheid wordt, waar gekwantificeerd, gemeten als het ex-ante effect in % op de veranderingen van de Gini-coëfficiënt m.b.t. het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen.
(e) Dit betreft % t.o.v. het wml (als grondslag).
(f) Het partiële werkgelegenheidseffect moet onderscheiden worden van het onbekende totale werkgelegenheidseffect.

Tabel 2.1 presenteert de resultaten van de doorgerekende beleidsopties. Het is van belang daarbij in het oog te houden dat de budgettaire effecten en het effect op de inkomensongelijkheid ex-ante effecten betreffen, dus exclusief het indirecte effect via de werkgelegenheidsreacties, of macro-economische doorwerkingen. Het effect op de werkgelegenheid en het effect op de gemiddelde arbeidsproductiviteit zijn ex-post effecten. De beleidsopties zijn nader uitgewerkt in de tekst van dit hoofdstuk. Als er grote verschillen zijn tussen ex-ante en ex-post effecten voor het overheidssaldo of de inkomensongelijkheid, dan is dat in die teksten uitgewerkt.

2.2 Wettelijk loonvormingsbeleid

De wetgever bepaalt de hoogte van het minimumloon en de randvoorwaarden voor secundaire arbeidsvoorwaarden. Het minimumloon garandeert werknemers een minimumvergoeding voor geleverde arbeid en daarnaast functioneert het minimumloon als grondslag voor verschillende uitkeringen. De overheid legt voorwaarden op aan secundaire arbeidsvoorwaarden om werknemers te beschermen via wettelijke voorwaarden voor arbeidsduur en aantallen vakantie- en verlofdagen, wettelijke rechten op zwangerschaps-, ouderschaps- en zorgverlof.

2.2.1 Wettelijk minimumloon

Het minimumloon garandeert werkende personen een minimumvergoeding voor hun geleverde arbeid en biedt daarmee inkomensbescherming en bescherming tegen onderbetaling. Daarnaast functioneren het bruto- en nettominimumloonbedrag als grondslag voor verschillende uitkeringen in de sociale zekerheid, zodat deze uitkeringsbedragen meebewegen met het minimumloonbedrag. Het minimumloon wordt beschouwd als herverdelingsinstrument en als middel om armoede te bestrijden. Het zet een ondergrens in het loongebouw en daarmee een rem op loonongelijkheid, maar heeft als mogelijk nadeel een verlies van werkgelegenheid, omdat er voor werknemers met een productiviteit onder het minimumloon geen plaats is op de (reguliere) arbeidsmarkt.[1]

Het huidige Nederlandse stelsel van wettelijke minimumlonen specificeert voor verschillende leeftijdsgroepen een vast loonbedrag per dag, week en maand. De hoogte van het bedrag, de oploop met de leeftijden en het bereik van het minimumloon zijn relevante elementen die de economische en sociale effecten van het minimumloon beïnvloeden. De genoemde onderwerpen komen in de navolgende tekst aan bod.

Hoogte minimumloon

Het huidige Nederlandse stelsel van wettelijke minimumlonen specificeert voor verschillende leeftijdsgroepen een vast loonbedrag per maand. De geldende bedragen zijn te

1 Daarmee is niet gezegd dat lonen direct de productiviteit van een werknemer weerspiegelen. Marktomstandigheden en onderhandelingsmacht spelen hierin bijvoorbeeld ook een rol (Atkinson 2015).

vinden in artikel 8 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wet WML).[2] Het corresponderende bedrag per week en per dag wordt berekend door het maandbedrag te vermenigvuldigen met respectievelijk 3/13 en 3/65. De wet schrijft voor hoe ieder jaar in januari en juli het bedrag gewijzigd moet worden. Uitgangspunt voor deze aanpassing is dat het bedrag verhoogd wordt op basis van het gemiddelde van de voorspelde contract-loonontwikkeling in de marktsector, de gepremieerde en gesubsidieerde sector en bij de overheid. Deze voorspellingen komen uit de *Macro Economische Verkenning* en het *Centraal Economisch Plan* van het CPB. Artikel 14 lid 5 Wet WML geeft de mogelijkheid tot afwijking van de koppeling met contractlonen. Dit lid, dat voortkomt uit de Wet Koppeling met afwijkingsmogelijkheden[3] (WKA) geeft deze mogelijkheid in twee gevallen. Het eerste geval is de situatie waarin sprake is van een bovenmatige loonontwikkeling met verwachte schadelijke effecten op de werkgelegenheid. De tweede situatie is in het geval van een bovenmatige volumeontwikkeling in de sociale zekerheidsregelingen, waardoor een premie- of belastingdrukverhoging noodzakelijk is. De concrete eis daarvoor is dat de verhouding tussen inactieven en actieven[4] groter wordt dan 82,6%. Dit percentage is niet meer gewijzigd sinds 1993, toen het niet ver van de daadwerkelijke i/a-ratio lag. De i/a-ratio lag de afgelopen jaren meer dan 10%-punt onder deze norm en ligt thans rond de 71%.[5]

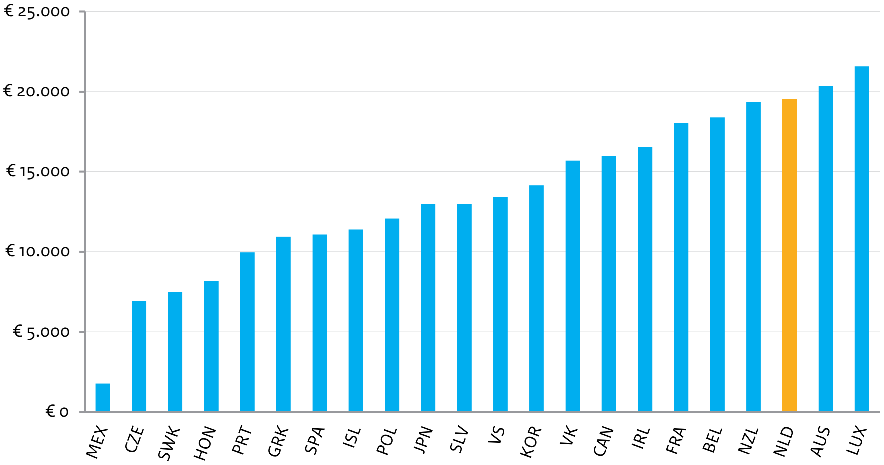
Van alle 34 OESO-landen hebben er 26 een vorm van minimumloon (OESO 2015b). De hoogte van het jaarlijkse minimumloon varieert van rond de 1750 euro in Mexico tot 21.500 in Luxemburg (zie figuur 2.1). Het absolute minimumloonbedrag in Nederland ligt in internationaal perspectief hoog (19.541 euro). Figuur 2.2 toont de bedragen ten opzichte van het mediane loon en nuanceert dat beeld enigszins. De percentages variëren daarin van 35 tot 62% van het mediane loon. Nederland (48%) bevindt zich ongeveer in het midden van de groep, op dezelfde hoogte als Canada, Groot Brittannië en België.

Kenmerkend voor Nederland is de uitgebreide koppeling van de minimumlonen aan het stelsel van de sociale zekerheid (Salverda 2009). De eerste ontwikkeling in deze koppeling kwam voort uit de wens om kostwinners met behulp van een minimumloon te voorzien van een sociaal minimum. Vervolgens werden de verschillende uitkeringen als percentage van dat sociale minimum uitgedrukt om in iedere gezinssituatie en samenstelling te voldoen aan de bijbehorende bestaansbenodigdheden. Omdat minimumlonen geïndexeerd zijn aan contractlonen en niet aan inflatie, zijn de gekoppelde uitkeringen in beginsel

2 Zie artikel 8 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (link).
3 Wet van 14 november 1991, Stb. 624.
4 'Inactieven' zijn de uitkeringsgerechtigden van vijftien jaar en ouder (AOW, ANW, ZW, WAO, WAZ, Wajong, WW, vorstverlet, ABW, IOAW en IOAZ). 'Actieven' zijn werkzame personen van vijftien jaar en ouder.
5 Onder invloed van de toenemende instroom in de AOW is het denkbaar dat de i/a-ratio in de toekomst structureel boven de norm komt te liggen. Een norm die is gebaseerd op de i/a-ratio exclusief AOW-uitkeringen is meer gericht op de tijdelijke aard van de WKA-ontkoppelingsmogelijkheden en is daarom wellicht kansrijker.

Figuur 2.1

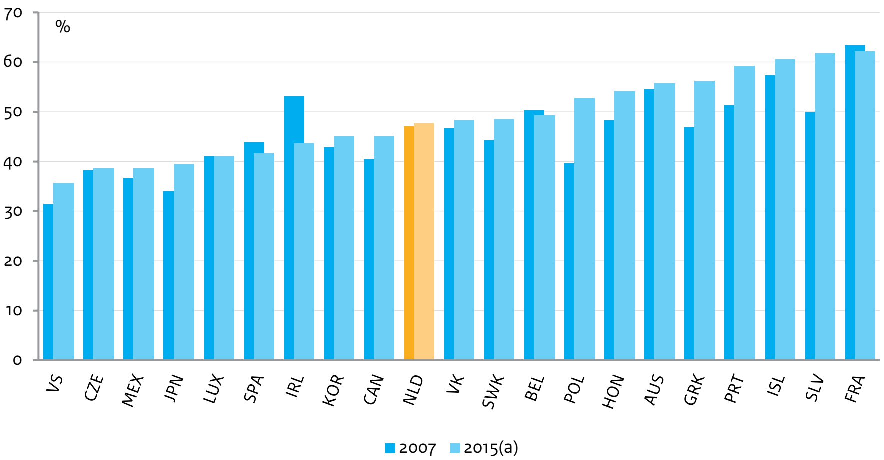
Jaarlijks minimumloonbedrag (voor belastingen) in euro's en koopkrachtpariteiten[a], 2015



(a) De minimumloonbedragen zijn in euro's omgezet op basis van de gemiddelde wisselkoers van 1 januari 2015 tot en met 31 juli 2015 (OESO). De koopkrachtpariteit is berekend op basis van de Nederlandse prijzen in juli 2015.

Figuur 2.2

Minimumloon (voor belastingen) als percentage van het mediane loon, 2007 en 2015

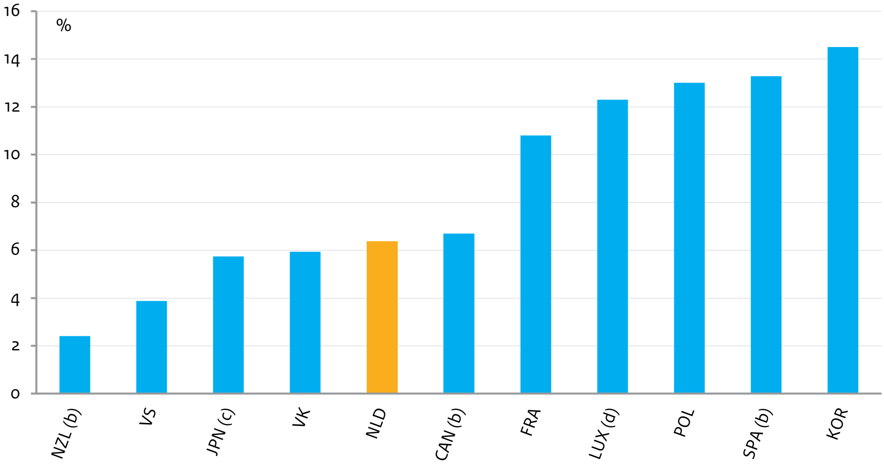


(a) Verwachte mediane loon in 2015 op basis van OECD Employment Outlook 2015 Annex tabel 11.

Bron: 2007: OESO (2015c, figuur 1.14); 2015: eigen berekeningen.

Figuur 2.3

Aandeel werknemers die niet meer dan het minimum(jeugd)loon verdienen, 2014[a]



(a) Nederland en het Verenigd Koninkrijk: het aandeel banen op het totaal aantal banen van werknemers. Frankrijk: private sector, inclusief werknemers die net boven het minimumloon verdienen. Luxemburg: exclusief bedrijven met minder dan tien werknemers., (b) 2013, (c) 2015, (d) 2010

Bron: Nieuw Zeeland: Minimum Wage Review 2013, VS: US Bureau of Labor Statistics, Japan: Statistics Japan, VK: Annual Survey of Hours and Earnings, Nederland: CBS Statline, Canada: Statistics Canada, Frankrijk: DARES, Luxemburg: EU Structure of Earnings Survey, Polen: Central Statistical Office Poland, Spanje: National Statistics Institute Spain, Korea: Korean Minimum Wage Council.

welvaartsvast[6] in plaats van waardevast. Zo zijn de uitkeringen van de bijstand, AOW, ANW, IOAW en IOAZ geïndexeerd aan het minimumloonbedrag. De (bruto-, dan wel netto-) uitkeringsbedragen van deze regelingen zijn een vast percentage van het (bruto- dan wel netto-) minimumloon. Bovendien is de grondslag van de WAZO gekoppeld[7] aan het brutominimumloon en zijn de daglonen van de WAO/WIA, ZW en WW geïndexeerd met de stijging van het brutominimumloon.

De relatie tussen het minimumloon en de werkgelegenheid verschilt per land, omdat het afhangt van de lokale instituties, de hoogte van het minimumloon en van de mate van verhoging, van de 'spike' (het percentage van de werknemers voor wie het minimumloon bindend is, ook wel 'bite' genoemd) en van de mate van competitiviteit van de arbeidsmarkt (CPB 2012). De spike ligt in Nederland op ongeveer 6,4% (zie figuur 2.3), wat

6 Dit zorgt ervoor dat de welvaartsontwikkeling ook tot uiting komt in de beloning van werknemers op het minimumloon en uitkeringsgerechtigden.
7 Ook de grondslag van de Wajong en WAZ is gekoppeld. Hier is echter geen nieuwe instroom van uitkeringsgerechtigden meer.

vergelijkbaar is met het Verenigd Koninkrijk, Japan en Canada.[8] Hoe hoger de spike, des te groter de impact van een verandering van het minimumloonniveau. De spike rekent niet de zelfstandigen in de beroepsbevolking mee, omdat die niet onder het bereik van het minimumloon vallen.

Banen waarin werknemers niet meer dan het minimumloon verdienen, worden in Nederland voornamelijk ingevuld door jongere werknemers, vrouwen, parttimers en personen die werken voor bedrijven met meer dan honderd werknemers (zie tabel 2.2). In andere landen wordt het minimumloon juist vaak uitbetaald door kleinere bedrijven (OESO 2015b). Hierbij moet echter rekening gehouden worden met de zelfstandigen, die mogelijk minder verdienen dan het minimumloon en die niet in de tabel te vinden zijn.[9] De cijfers in de tabel zijn inclusief circa 92.000 stagiaires, voor wie het minimumloon niet bindend is.

De relatie tussen het minimumloon en het niveau van de werkgelegenheid is veel bestudeerd, maar de bevindingen zijn niet eenduidig (Boeri en Van Ours 2013). Overzichtsstudies tonen evidentie voor zowel negatieve gevolgen als nuleffecten van een hoger minimumloon op de werkgelegenheid (Neumark en Wascher 2006, Doucouliagos en Stanley 2009, Linde Leonard et al. 2014). [10] Enkele casestudies vinden positieve effecten[11] (Card en Krueger 1994). Het effect ligt naar verwachting in het negatieve spectrum, onzeker is echter hoe sterk dit effect is. Negatieve effecten zijn eerder te verwachten naarmate het minimumloon hoger ligt en meer bindend is, terwijl werkgelegenheidsverlies kan uitblijven als het oorspronkelijke minimumloon laag ligt en niet veel werknemers raakt (Ropponen 2011).

De werkgelegenheidsbevindingen in de internationale literatuur zijn niet een-op-een te vertalen naar de Nederlandse situatie, omdat de onderzochte landen geen koppeling van het minimumloon aan de sociale zekerheid kennen. Deze koppeling heeft invloed op het werkgelegenheidseffect, omdat het de reserveringslonen[12] van werknemers raakt. Een lager minimumloon in Nederland zorgt door de genoemde koppeling voor lagere uitkeringen, waardoor de prikkel om te participeren groter wordt. Dit effect wordt bevorderd

8 Dit getal is ten behoeve van internationale vergelijkbaarheid inclusief stagiaires, wsw'ers en directeur-grootaandeelhouders, voor wie het minimumloon niet geldt. Zonder deze categorieën ligt het getal op 4,2%.
9 Uitzondering zijn de directeur-grootaandeelhouders die wel meegenomen zijn in de cijfers (2,2%).
10 De studies in de meta-analyse worden tot op heden nog betwist (zie bijvoorbeeld Dube et al. (2010)). De kritiek en de aangeleverde alternatieven worden echter net zozeer in twijfel getrokken (zie bijvoorbeeld Neumark et al. (2013)).
11 Positieve effecten kunnen verklaard worden door een gebrek aan concurrentie op de arbeidsmarkt (CPB 2012). In een markt met een enkele werkgever (monopsonie) kan een minimumloon voor een positief werkgelegenheidseffect zorgen.
12 Het reserveringsloon is het laagste loon waartegen een persoon bereid is om een baan te accepteren.

Tabel 2.2

Kenmerken banen die niet meer dan het minimumloon betalen, 2014

Persoon- of baankenmerk	Aantal banen (x1000) op ≤wml	Aandeel van banen op ≤wml
Totaal 2014	490	100%
Geslacht: Mannen	222	45,3%
Geslacht: Vrouwen	268	54,7%
Leeftijd: ≤19 jaar	87	17,8%
Leeftijd: 20 tot 29 jaar	208	42,4%
Leeftijd: ≥30 jaar	195	39,8%
Dienstverband: Voltijd	132	26,9%
Dienstverband: Deeltijd	358	73,1%
Bedrijfsgrootte: ≤9 werknemers	108	22,0%
Bedrijfsgrootte: 10 tot 99 werknemers	98	20,0%
Bedrijfsgrootte: ≥100 werknemers	284	58,0%

Bron: CBS Statline

door het feit dat men vanuit een uitkering ook banen boven wml-niveau zoekt en accepteert en dat de afstand tussen uitkeringen en die banen toeneemt, wat participeren aantrekkelijker maakt.[13]

Het is daarom van belang om onderscheid te maken tussen beleid waarin deze koppeling in stand wordt gehouden en beleid waarin dit niet gebeurt. Nelissen et al. (2005) maken dit onderscheid en komen tot de conclusie dat een daling met 5% van zowel het minimumloon als de bijstand zorgt voor een toename van 0,5% van de werkgelegenheid, terwijl de werkgelegenheid stijgt met 0,2% als alleen de bijstand met 5% daalt.[14] De Mooij et al. (2006) schatten een werkgelegenheidstoename van 0,8% als het minimumloon met 10% daalt en de koppeling in stand gehouden wordt, en een toename van 0,1% als enkel het minimumloon met 10% daalt.

13 Dat de koppeling ervoor zorgt dat de afstand tussen het minimumloon en uitkeringen gelijk blijft, zal daarom niet veel afdoen aan deze prikkel.

14 Het verschil van 0,3% is ten dele te verklaren als het effect van een verlaging van het minimumloon. Er kunnen echter ook interactie-effecten tussen de bijstandsverlaging en de minimumloonverlaging een rol spelen.

Doordat de minimumlonen in Nederland zijn geïndexeerd aan de hand van (markt)contractlonen, stijgt het minimumloon jaarlijks automatisch. Deze groei gaat in de toekomst mogelijk harder dan de groei van de productiviteit van minimumloonwerknemers (De Graaf-Zijl et al. 2015), wat tot gevolg kan hebben dat het minimumloon op den duur meer gaat knellen.[15] Een hoger minimumloon kan er daarnaast voor zorgen dat meer werknemers aan de onderkant van de loonverdeling als zelfstandige gaan werken, om zo hun arbeid voor een lagere prijs te kunnen blijven aanbieden.

Het effect van het minimumloon op de werkgelegenheid is niet lineair op te schalen en is niet symmetrisch. Grote verhogingen van het minimumloon hebben een meer dan proportioneel groter effect dan kleinere verhogingen.[16] Voor verlagingen geldt dit mechanisme echter niet.[17] Als het minimumloon relatief hoog ligt en veel werknemers raakt, is het verwachte effect van een verdere verhoging groter dan wanneer het initiële minimumloonniveau laag is (Ropponen 2011). Het effect op werkgelegenheid van een verandering van het minimumloon wordt uitgedrukt in een elasticiteit. Deze geeft weer met hoeveel procent de werkgelegenheid verandert indien het minimumloon met 1% stijgt. In de elasticiteit moet rekening gehouden worden met het feit dat het werkgelegenheidseffect voor volwassenen in het algemeen kleiner is dan voor jongeren (CPB 2015c).[18] In de berekening worden tevens het beginniveau van het minimumloon en de bijbehorende spike meegewogen.[19]

Een verlaging heeft een kleiner effect op de werkgelegenheid dan een verhoging (Kramarz en Philippon 2000), omdat werkgevers, in tegenstelling tot bij een verhoging, niet verplicht zijn het loon te verlagen en omdat werkzoekenden het oude (hogere) minimumloon als het minimale 'eerlijke loon' beschouwen en daardoor niet snel voor een lager loon dan dat 'eerlijke loon' willen werken (Falk et al. 2006). Het reserveringsloon van werknemers daalt dus niet onmiddellijk mee met het minimumloon. Mogelijk wordt de asymmetrie van het effect kleiner als op de lange termijn de reserveringslonen wel dalen. Verder zijn er in de literatuur aanwijzingen dat lonen neerwaarts rigide zijn (Gottschalk 2005,

15 Tegemoetkomingen in de loonkosten kunnen deze knellende werking beperken. Compensatie van hogere werkgeverslasten, in de vorm van een lage-inkomensvoordeel (LIV) is behandeld in hoofdstuk 2 van Kansrijk arbeidsmarktbeleid (CPB 2015a). Loonkostensubsidies worden ook behandeld in hoofdstuk 4 van dit tweede deel.

16 Als de productiviteitsverdeling de vorm van een heuvel heeft, wordt een meer dan proportioneel groter deel van de werknemers geraakt naarmate de ondergrens verder naar rechts verschuift.

17 Zie ook de vorige voetnoot. In de productiviteitsverdeling zit aan de linkerkant van de wml-ondergrens een aflopende massa, zodat grote verlagingen niet veel meer effect hebben dan kleine verlagingen.

18 Voor jongeren ligt de elasticiteit in de bandbreedte -0,4 tot 0 (CPB 2015c). Voor volwassenen gebruiken we in beginsel -0,1. De elasticiteit varieert vervolgens met de koppeling aan de uitkeringen en bij verlagingen van het minimumloon.

19 Voor het relatief lage minimumloon van jongeren wordt een werkgelegenheidseffect gemeten als de spike verdubbelt. Voor het relatief hogere minimumloon van volwassenen wordt een werkgelegenheidseffect gemeten als de spike met minstens 50% groeit.

Schmitt-Grohé en Uribe 2013). In welke mate de werkgelegenheidseffecten optreden, hangt onder meer af van de mate waarin werkgevers de mogelijkheid hebben om de veranderde loonkosten door te berekenen aan de consument. In de literatuur zijn aanwijzingen te vinden voor dit soort prijsverhogingen als reactie op stijgingen van het minimumloon (Allegretto en Reich 2015, Aaronson 2001).

De relatie tussen de hoogte van het minimumloon en de ex-ante loonongelijkheid is in theorie eenduidig. (Vodopivec 2015, Teulings 2003, Lee 1999). Bij een verhoging van het minimumloon stijgen per definitie de laagste lonen aan de onderzijde van de verdeling van werknemerslonen. Bovendien kan er een '*spillover*effect' optreden, als gevolg waarvan de lonen boven het minimumloon ook stijgen. Hiervoor bestaat een aantal redenen. Ten eerste verhogen werkgevers na een stijging van het minimumloon de lonen daarboven, om werknemers te blijven stimuleren om hun productiviteit te verhogen (Grossman 1983). Ten tweede vervangen werkgevers bij een hoger minimumloon mogelijk de minst productieve werknemers door productievere werknemers, waardoor de vraag naar productievere werknemers groeit en hun lonen stijgen (Teulings et al. 1998). Ten derde geldt dat vakbonden hun eisen voor de laagste cao-loonschalen, die meestal hoger liggen dan het minimumloon, laten meegroeien met de stijging van het minimumloon. Zo is een nieuw minimumloon het uitgangspunt voor de nieuwe eis van de laagste loonschaal in de cao-onderhandelingen (Boeri 2009). Als laatste reden geldt dat werkgevers de lonen in de top van de loonverdeling kunnen verlagen ter compensatie van hogere lonen aan de onderkant, om de totale loonkosten op peil te houden (Gregory 2014).

Meerdere empirische studies bevestigen dat stijgende minimumlonen leiden tot stijgende lonen, ook boven het minimum, maar dat de lonen die ver boven het minimum liggen, niet mee stijgen of zelfs dalen. Een hoger minimumloon leidt daarmee tot een lagere loonongelijkheid en lagere minimumlonen tot stijgende loonongelijkheid (DiNardo et al. 1996, Lee 1999, Neumark et al. 2004, Gregory 2014).

Voordat gedragsreacties zijn uitgewerkt (ex ante), daalt met de *loon*ongelijkheid ook de *inkomens*ongelijkheid, maar nadat gedragsreacties plaatsvinden (ex post) hoeft dit niet meer het geval te zijn. Als een hoger minimumloon minder werkgelegenheid veroorzaakt, zal voor een deel van de werknemers met een lage productiviteit geen werk zijn. Deze werknemers zijn dan op een uitkering of op het inkomen van de partner aangewezen.[20] Door de koppeling van uitkeringen aan het minimumloon wordt het effect van minimumlonen op inkomensongelijkheid aanzienlijk vergroot.

Wat betreft armoedebestrijding zijn minimumlonen op zichzelf relatief ineffectief (OESO 2015a, Burkhauser en Sabia 2010). De voornaamste reden hiervoor is dat het armste deel

20 Met deze onzekerheid wat betreft de ex-post gevolgen voor inkomensongelijkheid moet rekening gehouden worden bij het interpreteren van de overzichtstabel, waar slechts de ex-ante effecten voor inkomensongelijkheid vermeld worden.

van de bevolking geen werk heeft. Zo heeft in Nederland minder dan de helft van de volwassenen in armoede[21] werk als voornaamste inkomstenbron (SCP en CBS 2014). Bijna de helft van die minderheid werkt als zelfstandige, waardoor het minimumloon op hen geen invloed heeft. De ineffectiviteit van het minimumloon voor armoedebestrijding moet voor Nederland echter genuanceerd worden. Hier kan het minimumloon indirect namelijk wel een effectieve rol spelen, via de koppeling van uitkeringen aan minimumlonen. Het bereik van het minimumloon wordt daarmee sterk uitgebreid. Als bij een verandering van het minimumloon de koppeling aan de sociale zekerheid wordt losgelaten, kan op basis van de bovengenoemde literatuur worden verondersteld dat het effect op armoede marginaal is. Wel speelt bij dit alles de armoedeval een rol. Een uitkeringsgerechtigde die gaat werken zou door het wegvallen van subsidies en toeslagen er financieel niet of nauwelijks op vooruit kunnen gaan (Allers 2006).

Jacobs (2015) laat zien dat werkende armen beter geholpen zijn met een lager minimumloon in ruil voor belastingverlaging. Bij een daling van het brutominimumloon kunnen fiscale maatregelen worden ingezet om het netto-inkomen gelijk te houden (Gerritsen en Jacobs 2014). Dit is eerder ook geadviseerd door de SER (1999). Het lagere minimumloon leidt in de analyse van Gerritsen en Jacobs (2014) tot een toename van de werkgelegenheid voor laaggeschoolden en een hogere belastingopbrengst voor de overheid, zodat de totale welvaart stijgt.

Een verhoging van het minimumloon leidt tot een stijging van de gemiddelde productiviteit, deels vanwege een samenstellingseffect,[22] deels omdat een hoger minimumloon aanzet tot (arbeidsbesparende) investeringen. Een hoger minimumloon leidt in bedrijven met veel werknemers op het minimumloon tot hogere kosten per eenheid product, wat een stimulans kan zijn om te investeren in training van het personeel of in kapitaalgoederen, waarmee het personeel efficiënter kan werken (Riley en Rosazza Bondibene 2015).[23] De relatie tussen minimumloon en productiviteit die gevonden wordt in empirische studies, is echter klein en alleen waarneembaar in sectoren met relatief lage lonen (Forth en O'Mahony 2003, Croucher en Rizov 2012, Riley en Rosazza Bondibene 2015). Onderzoek naar dit verband voor Nederland ontbreekt. Gebruikmakend van een OESO-dataset met daarin ook Nederland, vinden Bassanini en Venn (2007) een klein positief effect van een verhoging van de minimumlonen op de productiviteit.

21 Armoede gemeten volgens een normbedrag, voortgekomen uit het niet-veel-maar-toereikend-criterium van de budgetbenadering van het SCP en Nibud (SCP en CBS 2014).

22 Als het minimumloon leidt tot minder werkgelegenheid onder laagproductieve werknemers, dan is de gemiddelde productiviteit van de resterende werkenden hoger.

23 Ook leidt een hoger minimumloon in beginsel ertoe dat werknemers harder gaan werken om hun (hogere) loon te kunnen behouden (Owens en Kagel 2010). Voor Nederland gaat dat resultaat waarschijnlijk niet op, omdat de uitkeringen meestijgen met het minimumloon.

Beleidsopties
Aanpassingen in het minimumloon kunnen variëren in vier dimensies:
– Verhoging of verlaging: het effect is niet symmetrisch;
– Omvang van de verhoging of verlaging: het effect is niet proportioneel;
– Met gekoppelde- of ontkoppelde uitkeringsverhoging/-verlaging;
– Gecompenseerd via belastingverlaging (in geval van verlaging wml) of via loonkostensubsidie (in geval van verhoging wml) of niet.

Hieronder bespreken we enkele combinaties van deze aanpassingsmogelijkheden, zonder uitputtend te (kunnen) zijn. Compensatie van hogere werkgeverslasten in de vorm van een lage-inkomensvoordeel (LIV) is behandeld in hoofdstuk 2 van Kansrijk arbeidsmarktbeleid (CPB 2015a). Loonkostensubsidies worden ook behandeld in hoofdstuk 4 van dit tweede deel. Bij het interpreteren van de werkgelegenheidseffecten is het van belang om te realiseren dat de verwachte percentages gemiddelden zijn.[24] De gevonden werkgelegenheidsverliezen kunnen daarom tussen nul en tweemaal de gerapporteerde waarde liggen. Bij het berekenen van de ex-ante budgettaire effecten worden de gederfde of extra bedragen in de inkomstenbelasting niet meegenomen. Ex post vallen de gerapporteerde bedragen daarom mogelijk anders uit.

Beleidsoptie: verhogen minimumloon met 5% met behoud koppeling aan sociale zekerheid
Het verhogen van het wettelijk minimumloon met behoud van de koppeling aan de uitkeringen leidt tot een ex-ante negatief budgettair effect van 2,5 mld euro. Het grootste gedeelte daarvan wordt veroorzaakt door toenemende AOW-uitgaven die gekoppeld zijn aan het minimumloon.[25] Daarnaast stijgen de loonkosten voor de overheid. De uitgaven aan huur- en zorgtoeslagen dalen echter. Voor het effect op de werkgelegenheid is de omvang van de stijging belangrijk. Omdat de minimumloonstijging de spike naar verwachting substantieel verhoogt, is het verwachte werkgelegenheidsverlies 0,5%.[26] Hoe dit verlies wordt verdeeld over de verschillende leeftijdsgroepen is niet bekend. Door samenstellingseffecten zal naar verwachting de gemiddelde productiviteit toenemen. Uitkeringsgerechtigden en werknemers op het minimumloon zien hun inkomen stijgen. Daarnaast stijgen mogelijk ook de aangrenzende lonen mee. Ex ante daalt daarom de

24 Op basis van de geraadpleegde literatuur ligt de verwachte elasticiteit voor volwassenen tussen -0,2 en 0. Hier wordt daarom een elasticiteit van -0,1 gehanteerd. Bij het in stand houden van de koppeling met de uitkeringen wordt de elasticiteit met 0,04 verlaagd (op basis van hoofdstuk 3 van CPB 2015a). De elasticiteit wordt echter met 0,06 verhoogd wanneer het gaat om een daling van het minimumloon.
25 Andere relevante kostenposten zijn de WAO, AWF, ABW, Wajong en Anw. Ook de uitgaven aan het kindgebonden budget stijgen. De extra belasting- en premie-inkomsten worden niet meegenomen in het ex-ante budgettaire effect.
26 De minimumloonstijging zorgt bij veel leeftijdsgroepen voor een meer dan 50% toename in de spike.

inkomensongelijkheid.[27] Door de stijging van gekoppelde uitkeringen en minimumlonen neemt de armoede naar verwachting af. Merk hierbij op dat, zoals hierboven besproken, de genoemde effecten niet lineair op te schalen zijn, omdat grotere veranderingen in het minimumloon een meer dan proportioneel effect hebben.

Beleidsoptie: verhogen minimumloon met 2% met behoud koppeling aan sociale zekerheid
Een verhoging van het minimumloon met 2% met behoud van de koppeling aan de uitkeringen leidt tot een negatief ex-ante budgettair effect van 1,0 mld euro. Ook nu groeien de uitgaven aan AOW en loonkosten voor de overheid en dalen de uitgaven aan toeslagen. Omdat de minimumloonstijging de verwachte spike niet substantieel verhoogt, is het verwachte werkgelegenheidsverlies nihil. De gemiddelde productiviteit neemt toe, maar minder dan in de gevallen waarin werkgelegenheidsverlies leidt tot samenstellingseffecten. De uitkeringsgerechtigden en werknemers op het minimumloon zien hun inkomen stijgen, waardoor ex ante de inkomensongelijkheid daalt.[28] Door de stijging van gekoppelde uitkeringen en minimumlonen neemt de armoede naar verwachting af.

Beleidsoptie: verhogen minimumloon met 5% zonder koppeling aan sociale zekerheid
Zonder de koppeling aan de uitkeringen is het ex-ante budgettair effect van deze beleidsoptie verwaarloosbaar klein. Er is een beperkte daling van de uitgaven aan toeslagen, maar wel een stijging van de overheidsuitgaven aan lonen. Ook in dit geval neemt het aandeel werknemers met een loon gelijk aan het minimum toe. Door de ontkoppeling neemt het verschil tussen uitkering en verwacht loon toe, wat het arbeidsaanbod stimuleert. Het geschatte werkgelegenheidsverlies is daarom in deze optie kleiner dan bij de gekoppelde variant en komt uit op 0,3%.[29] Vanuit het samenstellingseffect en het eventuele motivatie-effect zal de gemiddelde productiviteit toenemen. De stijging van het minimumloon leidt tot hogere inkomsten voor de minstverdienende werknemers en meestijgende aangrenzende lonen. De inkomens van uitkeringsgerechtigden blijven gelijk. Dit resulteert in een ex-ante afname van de inkomensongelijkheid die kleiner is dan in de variant met behoud van de koppeling. Het effect op inkomensongelijkheid na gedragseffecten is onbekend. Het hogere minimumloon komt alleen de werkende armen toe – en dan alleen de werknemers onder hen – waardoor het effect op armoede beperkt is.

Beleidsoptie: verlagen minimumloon met 5% met behoud koppeling aan sociale zekerheid
Het ex-ante budgettaire effect is een besparing van 2,5 mld euro. De besparing komt vooral voort uit lagere uitkeringen en overheidsloonkosten en wordt enigszins gedempt door de hogere uitgaven aan toeslagen. Het ex-ante budgettaire effect is dus het spiegelbeeld

27 Wanneer er inderdaad werkgelegenheidsverlies optreedt na implementatie, leidt dit ex post tot minder inkomen voor werknemers die hun baan verliezen. Het ex-post effect op inkomensongelijkheid is daarom niet gelijk aan het ex-ante effect.
28 Wanneer er geen werkgelegenheidsverlies optreedt na implementatie, dan leidt dit ex post ook tot een daling van de ongelijkheid.
29 Hier wordt de standaardelasticiteit (-0,1) gehanteerd.

van de verhoging van het minimumloon.[30] Op andere fronten is het effect niet spiegelbeeldig. Het effect van een verlaging van het minimumloon op de werkgelegenheid is over het algemeen kleiner dan dat van een verhoging (Kramarz en Philippon 2000, Falk et al. 2006). In dit geval is de verwachte werkgelegenheidstoename 0,3%.[31] De toename zorgt via het samenstellingseffect voor een drukkend effect op de productiviteit. Door de koppeling aan de uitkeringen hebben de werknemers met een loon dat door werkgevers verlaagd wordt tot het nieuwe minimumloon, en de uitkeringsgerechtigden minder te besteden. De ex-ante inkomensongelijkheid neemt daarom toe. Omdat tegenover de lagere lonen en uitkeringen mogelijk werkgelegenheidswinst staat, is het ex-post effect op inkomensongelijkheid onbekend. Omdat uitkeringen dalen met het minimumloon, neemt de armoede naar verwachting toe.

Beleidsoptie: verlagen minimumloon met 5% zonder koppeling aan sociale zekerheid
Zonder koppeling aan het socialezekerheidsstelsel zijn de effecten van een minimumloonverlaging op het budgettaire effect verwaarloosbaar klein, omdat de uitkeringen onveranderd blijven en het effect op toeslagen en overheidslonen beperkt is. Doordat werken tegen het minimumloon relatief minder loont ten opzichte van een uitkering, gaat er van deze beleidsoptie een negatief effect uit op het arbeidsaanbod. De werkgelegenheid stijgt daardoor minder dan in de gekoppelde variant en komt naar verwachting uit op 0,1%.[32] Omdat de werkgelegenheid toeneemt aan de onderkant van de productiviteitsverdeling, neemt de gemiddelde productiviteit af (samenstellingseffect). Door de daling van de laagste lonen neemt de inkomensongelijkheid ex-ante toe, maar in mindere mate dan het geval was geweest als de koppeling aan de sociale zekerheid in stand was gehouden.[33] Het effect op armoede loopt via de werkenden en blijft beperkt.

Beleidsoptie: verlagen brutominimumloon met 5%, fiscale compensatie voor werknemers
Een verlaging van de brutominimumlonen impliceert lagere loonkosten voor werkgevers.[34] Dit kan de werkgelegenheid ter hoogte van het minimumloon ten goede komen. Om het inkomensverlagende effect van een dergelijke maatregel voor werknemers tegen te gaan, kan via fiscale maatregelen het nettominimumloon voor werknemers op peil gehouden worden. De uitkeringen die gekoppeld zijn aan het minimumloon, dalen wel. Het ex-ante budgettaire effect van deze maatregel betreft dan een besparing van 2,3 mld euro. Het effect bestaat vooral uit een besparing van uitkeringsuitgaven, maar ook een

30 Ex post geldt dit niet, voor zover het werkgelegenheidseffect niet spiegelbeeldig is.
31 De eerder gehanteerde elasticiteit bij instandhouding van de koppeling met uitkeringen (-0,14) is hier met 0,06 verhoogd om te corrigeren voor het asymmetrische effect van een wml-verlaging.
32 De elasticiteit zonder instandhouding van de koppeling met uitkeringen (-0,1) is hier met 0,06 verhoogd, om te corrigeren voor het asymmetrische effect van een wml-verlaging.
33 De verwachte toename van de werkgelegenheid gaat tegen dit effect in, waardoor het ex-post effect op inkomensongelijkheid afwijkt van het ex-ante effect.
34 Momenteel liggen de loonkosten die een werkgever betaalt voor het in dienst hebben van een werknemer ter hoogte van het minimumloon, 29,7% boven het nettoloon dat een werknemer hieraan overhoudt. Dit verschil tussen loonkosten en nettoloon staat onder economen bekend als de wig.

besparing op loonkosten voor de overheid, verminderd met de compensatie voor werknemers en hogere toeslagenuitgaven. De verlaging van de loonkosten voor werkgevers zorgt voor 0,3% extra werkgelegenheid.[35] De extra werkgelegenheid komt naar verwachting ten goede van relatief minder productieve werknemers, waardoor via het samenstellingseffect de gemiddelde productiviteit afneemt. De netto-inkomens van uitkeringsgerechtigden dalen, waardoor ex ante de inkomensongelijkheid toeneemt. Het effect op inkomensongelijkheid na gedragseffecten is echter onbekend omdat de werkgelegenheid stijgt.

De huidige koppeling van de groei van het minimumloon aan de contractloonontwikkeling impliceert in beginsel 'welvaartsvaste' minimumlonen en uitkeringen. Een alternatief hiervoor is een koppeling aan het inflatiecijfer, waarmee het minimumloon 'waardevast' wordt. Op lange termijn lijkt de discrepantie tussen de contractlonen en inflatie echter marginaal, hetgeen betekent dat een dergelijke variant weinig oplevert.[36]

Beleidsoptie: tijdelijke ontkoppeling wml aan de hand van de WKA, uitzondering voor de AOW
De WKA staat ontkoppeling van het minimumloon toe, indien er sprake is van bovenmatige loonontwikkeling met gevaar voor de werkgelegenheid tot gevolg, of als de inactieven/actieven-ratio (i/a-ratio) groter is dan 82,6%. Die ratio is sinds 1999 niet overschreden, maar in 2004 en 2005 is het minimumloon wel ontkoppeld op basis van het eerstgenoemde criterium. Als er vier achtereenvolgende jaren (2018-2021)[37] wordt ontkoppeld, met de uitzondering dat er voor AOW-uitkeringsgerechtigden geen ontkoppeling plaatsvindt,[38] dan levert dit een ex-ante budgettaire besparing van 1,5 mld euro op. De besparing vindt vooral plaats bij de uitgaven in het sociale zekerheidsstelsel. De uitgaven aan huur- en zorgtoeslagen stijgen daarentegen.
Het werkgelegenheidseffect van de bevriezing van de minimumlonen en uitkeringen is 0,5%.[39] De werkgelegenheidseffecten komen naar verwachting ten goede van relatief minder productieve werknemers. De gemiddelde productiviteit zal daarom afnemen. Door het bevriezen van de laagste lonen en de uitkeringen (behalve de AOW) stijgt de ex-ante inkomensongelijkheid. Het ex-post effect op inkomensongelijkheid is onbekend. Naar verwachting zal de armoede in dit scenario stijgen, omdat zowel de uitkeringen als de laagste lonen niet meestijgen met de hogere levenskosten.

---

35 De fiscale compensatie vergroot de prikkel tot participatie, waardoor het werkgelegenheidseffect groter is dan wanneer er geen fiscale compensatie is. Door afronding wordt echter hetzelfde getal gerapporteerd. Wanneer ook het budgettaire overschot wordt ingezet voor hogere arbeidskortingen, valt een groter effect te verwachten. Zie hiervoor hoofdstuk 2 van CPB 2015a.

36 Op korte termijn kan de gemiddelde contractloonontwikkeling evenwel afwijken van de inflatie. De kortetermijneffecten van een koppeling aan de inflatie kunnen in dat geval gelijkelijk beredeneerd worden als bij een minimumloondaling of -stijging.

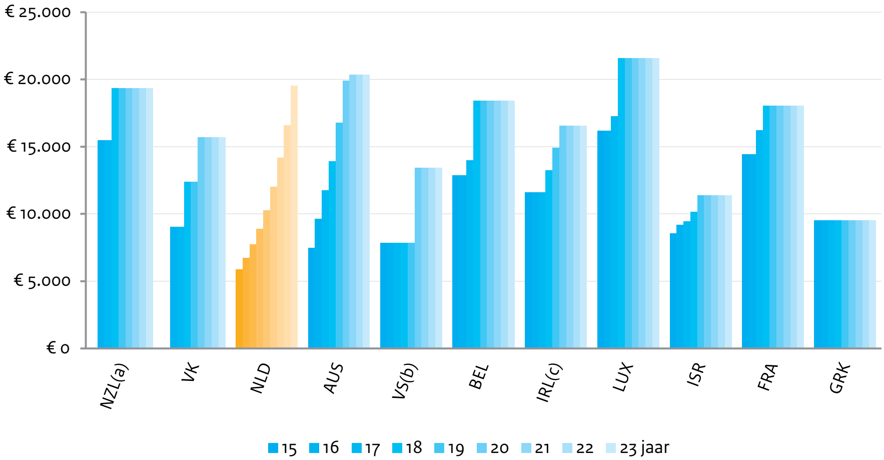
37 2018 is opgenomen als theoretisch startjaar. In realiteit zou, rekening houdend met de benodigde voorbereiding, het haalbare startjaar wellicht verder in de toekomst liggen.

38 Dit zou mogelijk kunnen met een ouderentoeslag.

39 De elasticiteit met instandhouding van de koppeling met de uitkeringen (-0,14) is hier met 0,06 verhoogd om te corrigeren voor het asymmetrische effect van een lager wml.

Figuur 2.4

Minimumjeugdloon (vóór belasting) in euro's en koopkrachtpariteit, 2015



(a) Gereduceerd minimumjeugdloon voor 16- en 17-jarigen voor de eerste zes maanden bij de desbetreffende werkgever.

(b) Gereduceerd minimumjeugdloon voor jongeren onder de 20 jaar voor de eerste drie maanden bij de desbetreffende werkgever.

(c) Gereduceerd minimumjeugdloon in het eerste en tweede werkjaar vanaf de 18e verjaardag.

Bron: UK Low Pay Commission Report 2015 tabel A3.4, nationale overheden.

Wettelijk minimumjeugdloon (wmjl)

Nederland kent sinds 1974 een minimumloon voor jongeren dat afwijkt van het wettelijk minimumloon voor volwassenen. Reden voor een minimumjeugdloon is dat jongeren minder werkervaring hebben, waardoor zij een lagere productiviteit hebben dan werknemers die al langer werken. Het aandeel werknemers dat het minimumloon verdient, ligt bij jongeren hoger dan bij volwassenen (tabel 2.3). De werkgelegenheid onder jongeren is daarom gevoeliger voor het minimumloonniveau (Laporšek 2013, Dolado et al. 1996). Een argument bij de invoering van het gereduceerde jeugdloon was dat jongeren over het algemeen geen gezinslasten dragen, waardoor ze kunnen volstaan met minder loon (SER 1970). Doel van een relatief laag minimumloon is daarnaast om verdere scholing aan te moedigen: hoe lager het minimumjeugdloon, des te minder het loont om school te verlaten en te gaan werken (CPB 2012). Daar staat tegenover dat het lagere loon jongere werknemers aantrekkelijker maakt voor werkgevers, waardoor de vraag naar arbeid kan toenemen en het scholingseffect afneemt.

Tabel 2.3

Percentage werknemers dat op of onder het minimum(jeugd)loon verdient, per leeftijd (peildatum: 1 oktober 2013)

Leeftijd	Spike van het wm(j)l
15	6,8
16	6,5
17	7,8
18	9,2
19	9,4
20	9,4
21	9,3
22	10,1
23	13,5
24	10,0
25	7,7
20 - 29	7,8
30 - 39	2,6
40 - 49	2,1
50 - 59	1,9

(a) De getoonde aandelen zijn exclusief stagiaires, dga's en wsw'ers.

Bron: CPB, 2015c.

Nederland kent een uitgebreid minimumjeugdloonstelsel waarbij voor elke leeftijd (15 tot en met 22) een vast percentage van het volwassenenminimumloon geldt als minimumjeugdloon.[40] De corresponderende bedragen zijn te vinden in figuur 2.4 en op de website van de Rijksoverheid.[41] Ongeveer de helft van de OESO-landen kent een gereduceerd minimumloonniveau voor jongeren, maar dat loopt over het algemeen minder stapsgewijs en minder steil op dan in Nederland. Geen enkel ander OESO-land heeft zoveel verschillende minimumjeugdloonbedragen (OESO 2015a). Veelal worden er naast het standaardminimumloon slechts een of twee minimumjeugdlonen aangehouden die tot een bepaalde leeftijd gelden (OESO 2015b). De mate van loonsverhoging bij iedere minimumjeugdloontrede kan effect hebben op de keuze van werkgevers om jongere werknemers op minimumloonniveau te ontslaan wanneer zij door hun leeftijd een hoger loon moeten verdienen (Kabátek 2015).

40 Zie artikel 2 van het Besluit minimumjeugdloonregeling.
41 Zie Rijksoverheid.nl, 2016, Minimumloon (link).

Tabel 2.4

Laagste schaalbedrag voor een 17-jarige als percentage van het wmjl voor een 17-jarige per sector, 2014[a]

Economische sector	Laagste schaalbedrag
Landbouw en visserij	145,5
Industrie	109,3
Bouwnijverheid	104,3
Handel en horeca	135,2
Vervoer en communicatie	147,0
Zakelijke dienstverlening	110,9
Overige dienstverlening	151,8

(a) Gemiddelde laagste schaalbedrag over de toepasselijke cao's.

Noot: De staffeling van het laagste schaalbedrag verschilt per leeftijd en sector.

Bron: SZW, Cao-afspraken 2014, Tabel 5 bijlage III.

Zowel het geleidelijk opbouwende systeem als de hoge leeftijd (23) vanaf wanneer het standaardminimumloon van toepassing is, zijn internationaal gezien ongebruikelijk[42] (Grimshaw 2014). Bovendien ligt het minimumjeugdloon (bijvoorbeeld voor 17-jarigen) in Nederland in internationaal perspectief relatief laag ten opzichte van het minimumloon voor volwassenen (zie figuur 2.4). Enige nuance hierin wordt geboden door het feit dat sommige cao's voor jongeren een hoger minimumloon bieden (tabel 2.4) en dat via de fiscaliteit het nettoloon veelal relatief hoger uitvalt dan voor volwassenen. Mogelijk is er een verband tussen de relatief gematigde jeugdwerkloosheid en de lage NEET-rate[43] in Nederland en de lage minimumlonen voor de jeugd (CPB 2012).

Wanneer de minimumjeugdlonen worden opgehoogd tot aan het minimumloon voor volwassenen, betekent dat voor vrijwel alle leeftijden tussen de 15 en 22 jaar een substantiele stijging van het minimumloon (CPB 2015c). Eerder werd al aangegeven dat een grote stijging van het minimumloon een meer dan proportioneel groter effect heeft op de werkgelegenheid vergeleken met een kleine stijging. Het negatieve effect van een minimumloonstijging op de werkgelegenheid van jongeren is sterker dan bij volwassenen (Laporšek 2013, Dolado et al. 1996). Dit heeft mede te maken met het feit dat de spike van het minimumloon onder jongeren relatief groot is ten opzichte van de spike voor volwassenen (zie tabel 2.3). De hogere spike zou op zijn beurt het gevolg kunnen zijn van een slechtere onderhandelingspositie van jongeren door een gebrek aan werkervaring of door lagere productiviteit. Het is niet bekend hoe groot het *totale* werkgelegenheidsverlies zal

42 Australië heeft een vergelijkbaar systeem, met minder treden.

43 De NEET-rate betreft het aandeel jongeren Not in Employment, Education or Training en wordt gezien als de beste maatstaf voor hoe de jongeren in een land het doen (zie figuur 1.7).

zijn en hoe het verdeeld wordt over voltijd- en deeltijdbanen. Een groot deel van de huidige minimumloonbanen is in deeltijd. Een mogelijk werkgelegenheidsverlies valt op geaggregeerde schaal lager uit als een deel van het werkgelegenheidsverlies van jongeren wordt gecompenseerd door werkgelegenheidswinst voor oudere werknemers.[44] Ook kunnen de hogere loonkosten deels doorgerekend worden naar hogere prijzen voor de consument.

Een hoger minimumjeugdloon kan via scholingseffecten invloed hebben op het opleidingsniveau van het arbeidsaanbod en daarmee de productiviteit beïnvloeden. Hoe hoger het minimumjeugdloon, des te kleiner de prikkel om verder te leren. In Nieuw-Zeeland leidde een verhoging van het minimumjeugdloon tot een daling van de opleidingsgraad (Hyslop en Stillman 2007, Cruickshank en Pacheco 2007). Als jongeren hun opleiding niet afmaken, kan dit zich vertalen in een lagere participatiegraad en daarmee een lager structureel arbeidsaanbod.

Beleidsopties

De beleidsopties met betrekking tot het minimumjeugdloon kunnen in principe op dezelfde dimensies variëren als het minimumloon voor volwassenen. Een verlaging van het minimumjeugdloon ligt in Nederland echter niet voor de hand, aangezien het in internationaal perspectief al erg laag is, in tegenstelling tot het volwassenenminimumloon. Om die reden presenteren we hieronder alleen beleidsopties die betrekking hebben op een verhoging van het minimumjeugdloon.

Beleidsoptie: minimumjeugdlonen met 5% verhogen

Als de minimumjeugdlonen met 5% verhoogd worden, stijgen onder meer de uitgaven aan de Wajong-uitkeringen en de loonkosten voor de overheid. Het ex-ante budgettaire effect hiervan is echter verwaarloosbaar. Door de loonstijging stijgt het aantal jongere werknemers dat te maken heeft met het minimumjeugdloon. Het effect op de *totale* werkgelegenheid is echter onbekend. Als alleen de groep jongeren in beschouwing worden genomen, conform de berekeningswijze in CPB (2015c), blijkt het verwachte partiële werkgelegenheidseffect nihil. Het effect op de gemiddelde productiviteit is onzeker. De opleidingsgraad daalt mogelijk. Ex ante neemt de inkomensongelijkheid af.

Beleidsoptie: minimumjeugdlonen gelijktrekken met regulier minimumloon

Het gelijktrekken van de minimumjeugdlonen impliceert een negatief ex-ante budgettair effect van ongeveer 0,2 mld euro, voornamelijk ten gevolge van stijgende Wajong-uitgaven. Voor een groot deel van de jongeren betekent het gelijktrekken met het minimumloon dat hun loon verhoogd wordt, ook als zij in de huidige situatie al iets meer dan het minimumjeugdloon verdienen. Het effect op de *totale* werkgelegenheid is niet bekend.

44 Gruber en Wise (2010) vinden echter geen evidentie voor substitutie tussen oude en jonge werknemers. Kabátek (2015) vindt wel aanwijzingen voor substitutie-effecten van het minimumjeugdloon in Nederland, al blijken die op geaggregeerd niveau zeer beperkt.

Het loonniveau zal waarschijnlijk voor een deel van de jongeren de productiviteit overstijgen.[45] Het verwachte partiële werkgelegenheidsverlies voor de groep jongere werknemers is conform de berekeningswijze in CPB (2015c) 15,9%. Voor werkgevers is er na een verhoging van het minimumjeugdloon een prikkel om kapitaalintensiever te produceren, waardoor de gemiddelde arbeidsproductiviteit mogelijk toeneemt. Doordat jongeren een grotere prikkel hebben om werk te kiezen boven scholing, kan er echter ook een drukkend effect op de productiviteit en de opleidingsgraad van deze beleidsoptie uitgaan. Het netto-effect op de productiviteit blijft daarmee onzeker. Ex ante zal de inkomensongelijkheid dalen,[46] doordat het loon stijgt. Het effect op armoede is onzeker.[47] Indien de opleidingsgraad daalt, is op langere termijn een lagere participatiegraad te verwachten.

Beleidsoptie: wml-grens verlagen naar 21 jaar, treden van 10% per leeftijd
De huidige leeftijd waarop het reguliere minimumloon geldt, ligt met 23 jaar internationaal gezien relatief hoog. Wanneer deze grens omlaag wordt gebracht naar 21 jaar, houdt dit een stijging in van gemiddeld 27% voor de minimumlonen van jongeren van 21 en 22 jaar. Om de aansluiting op het huidige stelsel in stand te houden, veronderstellen we daarnaast dat bij iedere leeftijd onder de 21 jaar het minimumloon met 10% van het volwassenenminimumloon verlaagd wordt. 20-jarigen verdienen dus 90% van het volwassenenloon, 19-jarigen 80%, etc. Onder invloed van deze beleidsoptie stijgen de overheidsuitgaven met 0,1 mld, wederom ten gevolge van stijgende Wajong-uitgaven. Het totale werkgelegenheidseffect is onbekend. Een partiële analyse wijst op een mogelijk werkgelegenheidsverlies voor jongeren van 7% (CPB 2015c).[48] Voor de jongeren wordt de prikkel om werk te kiezen boven scholing groter, waardoor het arbeidsaanbod van minder productieve werknemers stijgt. Vermoedelijk zal de opleidingsgraad dalen, waardoor de langetermijnparticipatiegraad lager uitkomt. Door de loonstijging daalt echter de vraag naar minder productieve werknemers, waardoor het effect op de productiviteit onzeker blijft. Door de loonstijging daalt ex ante de inkomensongelijkheid.[49]

Beleidsoptie: wml-grens verlagen naar 21 jaar, treden van 12% per leeftijd, wmjl voor 15-jarigen gelijk houden
In deze variant wordt de grens van het reguliere minimumloon verlaagd naar 21 jaar, maar blijft het minimumjeugdloon voor 15-jarigen gelijk (30%). 16-jarigen verdienen 40% van het reguliere wml en daarna stijgt bij elke leeftijd boven de 16 jaar het minimumjeugdloon

45 De minimumlonen van werknemers onder de 23 jaar verdubbelen gemiddeld.
46 Het ex-post inkomensongelijkheidseffect wijkt hiervan af, omdat tegenover de hogere lonen mogelijk een lagere werkgelegenheid staat.
47 Voor thuiswonende jongeren die werkloos worden, geldt mogelijk dat het huishoudinkomen door inkomsten van de ouders al boven het armoedepeil ligt. Het CBS laat studentenhuishoudens buiten beschouwing bij de bepaling van armoedecijfers.
48 De minimumlonen van werknemers van 21 en 22 stijgen gemiddeld met ongeveer 27%, voor 15 t/m 20-jarigen stijgt het wmjl met gemiddeld 48%.
49 Daar staat mogelijk werkgelegenheidsverlies tegenover, zodat het ex-post effect op de inkomensongelijkheid onbekend blijft.

met ongeveer 12% van het volwassenenloon (zie CPB 2015c). De (ex-ante) extra overheidsuitgaven hiervan bedragen 0,1 mld euro. Het totale werkgelegenheidseffect is niet bekend. Als we enkel kijken naar de werkgelegenheid onder jongeren, dan is het verwachte partiële werkgelegenheidsverlies onder deze groep 5% (CPB 2015c).[50] De prikkel om werk te kiezen boven scholing wordt groter waardoor het arbeidsaanbod van minder productieve werknemers stijgt. Het effect op productiviteit is onzeker, omdat door de hogere loonkosten de vraag naar die werknemers daalt. Het ex-ante effect op inkomensongelijkheid is negatief.[51] Vermoedelijk zal de opleidingsgraad dalen, waarmee op langere termijn de participatiegraad lager ligt.

Minimumuurlonen

In tegenstelling tot veel andere landen, maakt Nederland geen gebruik van een vast minimumloonbedrag per uur. De wet specificeert alleen een bedrag per maand, week en dag, dat geldt voor een voltijdwerknemer. Een minimumloner in een sector waar de arbeidsduur 40 uur per week is, verdient daarmee dus per maand hetzelfde als een werknemer met het minimumloon in een sector waar de standaard 36 uur per week is, maar per uur minder. Het Ministerie van SZW (2015) rapporteert dat in 2014 de meeste werknemers te maken hebben met een 36-urige werkweek (47%) of 38-urige werkweek (37%). De normale arbeidsduur is in de overige dienstverlening (overheid, onderwijs, zorg) gemiddeld het laagst (36,3 uur) en in de sector vervoer en communicatie gemiddeld het hoogst (39 uur).

Een werknemer op het minimumloon verdient per uur dus meer in sectoren met een korte normale arbeidsduur dan in de sectoren met een langere normale arbeidsduur. Dit verschil kan oplopen tot 11%. In de praktijk kan dit tegen het gevoel van eerlijkheid indruisen en levert het toepassings- en handhavingsproblemen op, omdat elk bedrijf een andere berekening van de normale arbeidsduur hanteert. De gewogen gemiddelde wekelijkse arbeidsduur van de cao's waarin de laagste loonschaal op het minimumloon ligt, is 37,4 uur (SZW 2015).

Beleidsoptie: invoering minimumuurloon op basis van 38-urige werkweek
Het gelijktrekken van het minimumloon op basis van een 38-urige werkweek betekent een verhoging van het minimumloon voor werknemers die werken onder een cao met een normale arbeidsduur langer dan 38 uur en een verlaging van het minimumloon voor werknemers met een normale arbeidsduur korter dan 38 uur. In dit scenario zullen werknemers die voor het minimumloon werken in een sector met een normale arbeidsduur van 36 uur, hun wekelijkse loon met ruim 5% zien dalen. Werknemers met een minimumloon in een sector waar de normale arbeidsduur 40 uur is, verdienen juist ruim 5% meer dan in het basispad. De werkgelegenheidseffecten van de twee groepen lopen tegen elkaar in. Als de

50 De minimumlonen van werknemers van 21 en 22 stijgen gemiddeld met ongeveer 27%, voor 16 t/m 20-jarigen stijgt het wmjl met gemiddeld 35%.
51 Het ex-post effect op inkomensongelijkheid is afhankelijk van de afruil tussen hogere jeugdlonen en eventueel werkgelegenheidsverlies.

Tabel 2.5

Laagste reguliere schaalbedrag in % van het minimumloon per sector, 2014

Economische sector	Laagste reguliere schaalbedrag(a)	Aantal werknemers vallend onder gerapporteerde cao's
Landbouw en visserij	103,9	82.775
Industrie	108,0	522.060
Bouwnijverheid	111,4	314.000
Handel en horeca	105,9	132.220
Vervoer en communicatie	107,7	399.000
Zakelijke dienstverlening	108,7	732.030
Overige dienstverlening	101,2	1.650.110

(a) Naast reguliere schalen bestaan speciale aanloopschalen en doelgroepschalen met lagere bedragen, bedoeld voor ongekwalificeerde, gehandicapte en herintredende werknemers.

Bron: Bewerking van tabel 1 en tabel 2.2 uit Cao-afspraken 2014, SZW 2015.

gewogen gemiddelde arbeidsduur van cao's met de laagste loonschaal op minimumloonniveau (37,4 uur) als uitgangspunt wordt genomen, dan daalt het minimumloon gemiddeld met 1,6%.[52] Uitkeringen gebaseerd op het referentieminimumloon (zoals bijstand en Wajong) veranderen door de maatregel niet. De loonkosten voor de overheid stijgen[53] marginaal en het ex-ante budgettaire effect is verwaarloosbaar klein. Omdat het minimumloon op uurbasis gemiddeld genomen daalt, wordt de acceptatie van een baan vanuit de bijstand minder aantrekkelijk. Sommige sectoren hebben met een werkgelegenheidsverlies[54] te maken, andere sectoren met een werkgelegenheidstoename.[55] Gemiddeld is het totale werkgelegenheidseffect naar verwachting verwaarloosbaar. De lagere loonkosten geven een (beperkte) kleinere prikkel tot kapitaal- en trainingsinvesteringen, waardoor de gemiddelde productiviteit licht zou kunnen afnemen. De ex-ante inkomensongelijkheid neemt licht toe. Ten slotte maakt invoering van uurlonen handhaving van het minimumloon gemakkelijker.

Bereik minimumloon

De internationaal gezien beperkte spike van het minimumloon (figuur 2.3) wordt deels veroorzaakt door de laagste cao-schalen die voor een deel boven het wettelijk minimumloon liggen (zie tabel 2.5).[56] Uit een steekproef van cao's blijkt 52% van de cao's een laagste

52 Dit is berekend als 100% * (38/37,4 – 1).
53 Naar verwachting heeft de overheid een normale arbeidsduur die lager ligt dan 38 uur (SZW 2015).
54 Mogelijk in de bouwnijverheid, vervoer en communicatie en zakelijke dienstverlening, waar de gemiddelde arbeidsduur boven de 38 uur ligt (SZW, 2015).
55 Meest waarschijnlijk in de overige dienstverlening, industrie en handel en horeca.
56 De spike verschilt (mede) als gevolg hiervan per sector; zie voor een tabel met de spike per sector voor het wmjl tabel 5.6 in CPB 2015c.

schaal te hebben boven wml-niveau (SZW 2015). De sector bouwnijverheid heeft op dit moment met 111,4% van het minimumloon van alle sectoren het hoogste schaalbedrag aan de onderkant van het loongebouw. Er zijn geen cijfers bekend waaruit blijkt in welke mate gebruik wordt gemaakt van de laagste loonschalen.

De overheid kan geen directe invloed uitoefenen op de laagste schaalbedragen, maar zou wel druk kunnen uitoefenen op de sociale partners om de laagste schaalbedragen dichter bij het minimumloon te krijgen. De laagste loonschalen bewegen niet nominaal mee met het minimumloon. De afgelopen drie jaar is het gemiddelde laagste loonschaalbedrag, mede onder invloed van afspraken met sociale partners in het kader van het Sociaal Akkoord ter voorbereiding van de invoering van de Participatiewet, steeds dichter tegen het minimumloon aan komen te liggen.[57] Of dit effect heeft gehad op het daadwerkelijke gebruik van de laagste loonschaal, is echter onbekend.

Een ander vraagstuk dat het bereik van het minimumloon raakt, is het gebruik van stuklonen bij werknemers die daarmee niet het wml-niveau bereiken (CPB 2016). Werknemers die volgens stukloon worden betaald, kunnen onder het minimumloon uitkomen als hun productiviteit per uur niet voldoet aan de norm die door het bedrijf is opgelegd. Het is echter onduidelijk welk deel van de beroepsbevolking volgens stukloon betaald krijgt en daarmee minder dan het minimumloon verdient. Stukloon wordt voornamelijk betaald in de tuinbouw, de postbezorging en de vlees- en visverwerking, waar het meten van de output van werknemers relatief eenvoudig is (Panteia 2013).

Beleidsoptie: afschaffen van stukloon tot aan het minimumloonniveau
Om ook de werknemers die werken tegen stukloon, te voorzien van een loonvloer gelijk aan het minimumloon, zou het stukloon afgeschaft kunnen worden tot aan het minimumloonniveau. Daarboven blijven stuklonen wel mogelijk. Afschaffing van stukloon tot aan het wml-niveau betekent feitelijk een hoger loon voor werknemers die volgens stukloon betaald krijgen en daarmee niet het wml-niveau halen. In beginsel is hier geen ex-ante budgettair effect van te verwachten. Afschaffing kan echter wel voor werkgelegenheidsverlies zorgen voor werknemers met een lage productiviteit. De omvang van het effect hangt af van hoe groot de groep is die onder het minimumloon werkt en hoe groot de stap is naar het minimumloon is. Omdat daarover geen cijfers beschikbaar zijn, is het werkgelegenheidseffect onbekend. Blijkens de economische literatuur leidt afschaffing van het stukloon tot afname van de gemiddelde productiviteit (CPB 2016). Verklaring hiervoor is ten eerste dat de financiële prikkel tot productiviteit die van stuklonen uitgaat, wegvalt[58] en ten tweede dat productieve werknemers zichzelf selecteren in een stukloonbaan.[59] Ex ante zal afschaffing van stuklonen tot aan het minimumloon zorgen voor

57 Zie Kamerstukken II 2013-14 33801, nr. 23.
58 Dit is het incentive-effect.
59 Dit is het sorting-effect. Productieve werknemers kunnen zich echter ook na afschaffing van het stukloon tot aan het minimumloon nog in stukloonbanen sorteren.

een afname van de inkomensongelijkheid. Ex post is dit effect echter afhankelijk van het eventuele werkgelegenheidsverlies. Daarnaast kan de afschaffing ervoor zorgen dat men gebruik gaat maken van een zzp-constructie om alsnog stuklonen te kunnen hanteren.

2.2.2 Verplichtingen in secundaire arbeidsvoorwaarden

Secundaire arbeidsvoorwaarden betreffen de niet-loonaspecten van een arbeidsmarkt-contract, zoals arbeidsduur, verlof- en vakantiedagen, maar ook overeenkomsten tussen werkgever en werknemer over scholing, of bovenwettelijke aanvullingen op sociale zekerheid en pensioenen.

De arbeidsvoorwaarden zijn in principe een zaak van de individuele werkgever en werknemer en van de sociale partners, maar de overheid kan op deze terreinen binnen bepaalde grenzen wettelijke verplichtingen opleggen.[60] De reden hiervoor kan liggen in de inschatting dat werkgevers en werknemers bij collectieve onderhandelingen onvoldoende rekening houden met de rest van de samenleving (externe effecten). Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor zwangerschaps- en ouderschapsverlofregelingen. De mogelijke voordelen van deze regelingen komen niet alleen terecht bij de desbetreffende werkgevers en werknemers, maar ook bij andere delen van de samenleving. Ook kan wetgeving met lagere kosten gepaard gaan dan decentrale onderhandelingen. Een andere reden is het beschermen van de werknemer tegen een grote onderhandelingsmacht van de werkgever,[61] of de wens een bepaald minimumniveau voor alle werknemers zeker te stellen.

Verplichtingen voor secundaire arbeidsvoorwaarden gelden vooral voor werknemers en in veel mindere mate voor zzp'ers. Een wijziging van de wettelijke regelgeving op het punt van secundaire arbeidsvoorwaarden verandert dan ook de aantrekkelijkheid van zzp'ers ten opzichte van werknemers.

De effecten van regelgeving op dit vlak worden beperkt doordat werkgevers en werknemers secundaire arbeidsvoorwaarden in onderlinge onderhandeling verder concreet invullen.[62] Wel kan wetgeving impliciete normen stellen en een signaalwerking hebben. Ook kan de overheid als werkgever invloed uitoefenen door op het gebied van arbeidsvoorwaarden een voorbeeldfunctie te vervullen. Dergelijke effecten zijn echter lastig te kwantificeren, waardoor we bij de bespreking van de beleidsopties geen rekening houden met deze effecten. De discussie in dit hoofdstuk beperkt zich tot de arbeidstijden en de

60 De mogelijkheden worden onder andere beperkt door internationale verdragen die Nederland heeft ondertekend.

61 Dit is de achtergrond van bijvoorbeeld de arbeidstijdenwet (Memorie van Toelichting 2006).

62 De onderhandelingen met betrekking tot secundaire arbeidsvoorwaarden vinden plaats in drie stadia. Eerst bepaalt de overheid het wettelijk kader waarbinnen de onderhandelingen plaatsvinden. Vervolgens onderhandelen de sociale partners over de cao, die ook bepalingen over de secundaire arbeidsvoorwaarden bevat. Tot slot kan de individuele werknemer binnen het cao-kader nog met de werkgever onderhandelen over zijn of haar contract.

arbeidsduur, het aantal reguliere verlofdagen, de zwangerschaps- en ouderschapsregeling[63] en het zorgverlof. Op deze gebieden is de directe invloed van de overheid het duidelijkst. Bovenwettelijke aanvullingen op secundaire arbeidsvoorwaarden komen aan de orde in paragraaf 2.3.2.

Arbeidstijden en arbeidsduur

De maximaal toegestane arbeidsduur wordt in Nederland geregeld in de Arbeidstijdenwet.[64] Hierin staat dat een werknemer gedurende een periode van zestien weken gemiddeld maximaal 48 uur mag werken. Dit komt neer op bijvoorbeeld zes werkdagen per week van acht uur. Andere invullingen zijn mogelijk, waarbij wel moet worden voldaan aan aparte regels voor rusttijden. Voor de zondagen gelden andere regels. In principe geldt dat er niet op zondag wordt gewerkt, tenzij dit noodzakelijk is door de aard van het werk of door bedrijfsomstandigheden en dit overeengekomen is met de ondernemingsraad en de individuele werknemer. Werknemers hebben recht op ten minste dertien vrije zondagen, tenzij dit via collectieve of individuele onderhandelingen anders wordt afgesproken. Voor sommige werknemers –zoals professionele sporters en leidinggevenden– en sommige branches –zoals de beveiligingsbranche– zijn (delen van) de Arbeidstijdenwet niet van toepassing.

Het doel van wetgeving op het gebied van arbeidstijden en arbeidsduur is het beschermen van werknemers en het publieke belang, waarbij voldoende flexibiliteit wordt toegelaten voor bijzondere situaties. Bij voordelen voor de samenleving kan gedacht worden aan het tegengaan van extra gezondheids- en veiligheidsrisico's die voortvloeien uit extreem lange werktijden. Om die flexibiliteit te behouden, kent de Nederlandse Arbeidstijdenwet uitzonderingsclausules. In beginsel geldt dat werkgevers en werknemers vrij zijn hun arbeidstijden te regelen zolang de onderhandelingsuitkomst niet onder het beschermingsniveau van de wet komt.[65] Bovendien hebben werknemers die minstens een jaar in dienst zijn, op grond van de Wet Aanpassing Arbeidsduur het recht een verzoek in te dienen om hun arbeidsduur aan te passen. Een afwijzing kan alleen op grond van zwaarwegend dienstbelang en moet door de werkgever schriftelijk worden gemotiveerd.

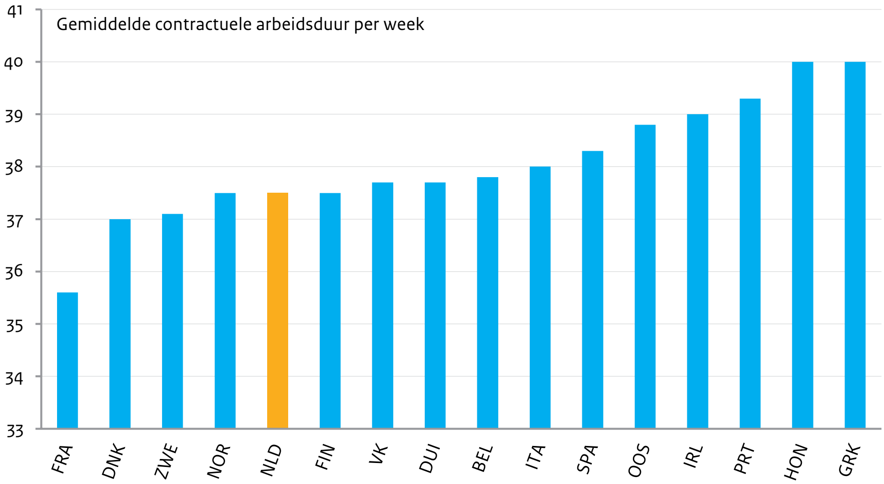
De invloed van de overheid op de daadwerkelijk afgesproken arbeidsduur is indirect. De regels bepalen slechts het plafond. Vakbonden en werkgeversorganisaties bepalen binnen het wettelijk kader in cao-onderhandelingen de arbeidstijden en arbeidsduur van

63 Ook voorzieningen van de kinderopvang leiden in de Nederlandse situatie tot een verhoging van de sociale werkgeverslasten. Deze maatregelen hebben echter eerder betrekking op zorg en onderwijsbeleid dan op het arbeidsmarktbeleid en worden daarom besproken in de CPB-publicatie Kansrijk onderwijsbeleid. Zie SER (2016) voor een overzicht van de economische effecten van deze voorzieningen.

64 Deze wet is gebaseerd op Europese regelgeving, wat de mogelijkheid van de nationale wetgever om de wet aan te passen, beperkt.

65 Dit geldt uiteraard alleen voor werknemers en werkgevers die gebonden zijn aan de arbeidstijdenwet.

Figuur 2.5
Gemiddelde contractuele arbeidsduur in Europa, 2013



Bron: Eurofound (2013)

werknemers, waarna individuele werkgevers en werknemers binnen het raamwerk van de cao de arbeidsduur kunnen afstemmen op hun specifieke situatie. Gemiddeld is de afgesproken contractuele werkweek (exclusief overwerk) in Nederland 37,5 uur. Zowel de wettelijke bepalingen als de daadwerkelijke contractuele arbeidsduur (figuur 2.5) van voltijdsmedewerkers liggen in Nederland rond het Europese gemiddelde. Dit komt doordat de wettelijke bepalingen in Nederland voortvloeien uit EU-richtlijnen. Vanwege het relatief hoge percentage deeltijdwerkers is de gemiddelde arbeidstijd per werknemer in Nederland internationaal gezien lager dan in veel andere landen.

De wettelijke regels zijn voor lang niet iedereen bindend. In 2014 was 16% van de werkende beroepsbevolking zelfstandige en werkte 42% in deeltijd. Op dit deel van de beroepsbevolking heeft een verandering van de wettelijke maximale arbeidsduur weinig tot geen invloed, hetzij omdat ze niet onder de Arbeidstijdenwet vallen (zelfstandigen), hetzij omdat het aantal gewerkte uren onder het wettelijke maximum ligt. Bij een aanpassing van de wettelijke arbeidsduur zouden deeltijdwerknemers weliswaar automatisch kunnen meebewegen, maar zij kunnen er daarna met beroep op de Wet Aanpassing Arbeidsduur altijd voor kiezen de werktijden te veranderen in de door hen gewenste richting.

De meeste wetenschappelijke empirische studies gaan over een wettelijke *verkorting* van de arbeidsduur. Het aantal uren dat mensen werken, beweegt mee met de arbeidstijdverkorting (Hunt 1999, Raposo en Van Ours 2010). Een vermindering bij voltijdsmedewerkers van de standaard werkweek met 1 uur leidt tot een afname van het aantal daadwerkelijk gewerkte uren met 0,9 uur per voltijdsmedewerker (Boeri en van Ours 2013). De effecten

op de werkgelegenheid in personen en op de werkloosheid zijn beperkt (Hunt 1999, Chemin en Wasmer 2009, Sanchez 2010). Deels komt dit doordat de maandlonen zich niet volledig aanpassen aan de arbeidstijdverkorting, zodat de loonkosten per uur stijgen (Hunt 1999, Chemin en Wasmer 2009, Raposo en van Ours 2010). Eerdere CPB-berekeningen (CPB 2015d) zijn in lijn met de bevindingen uit de empirische literatuur: het effect op de werkgelegenheid in personen is beperkt.

Het effect van de arbeidsduur op de arbeidsproductiviteit per uur is onduidelijk. Aan de ene kant neemt de productiviteit af bij zeer lange werkdagen, maar aan de andere kant neemt de productiviteit per uur bij te korte werkdagen af vanwege vaste werkzaamheden.[66] Empirische literatuur die het verband tussen de arbeidsproductiviteit per uur van een werknemer en de arbeidsduur onderzoekt, is schaars en beperkt zich tot specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld zeer lange werkdagen) of bepaalde sectoren. Wij veronderstellen daarom dat het effect bij voltijdswerkenden ongeveer gelijk is aan nul.

Beleidsoptie: werkweek maximeren tot 35 uur
De wetgever kan de werkweek maximeren op 35 uur door aanpassing van de arbeidstijdenwet.[67] Deze maatregel heeft ex ante geen effect op het overheidssaldo. In termen van gewerkte uren neemt de werkgelegenheid af. We veronderstellen daarbij dat alleen de werkweek van voltijdsmedewerkers wordt gemaximeerd en dat ongeveer 35% van de voltijdsmedewerkers minder gaat werken.[68] Een gedeelte van de voltijdsmedewerkers is tevreden met het huidige aantal uren of wil zelfs meer gaan werken, en de impliciete veronderstelling is dat de effecten van de maatregel deels worden gecompenseerd doordat deze medewerkers (onbetaald) overwerken. Gemiddeld werkt iemand met een voltijdsbaan 38,8 uur (exclusief overwerk).[69] Het effect van deze maatregel op het totaal aantal gewerkte uren op macroniveau is dan -1,3%. Uitgaande van de empirische literatuur zal de verandering in gewerkte uren in lijn zijn met de wettelijke verandering. De werkgelegenheid in personen verandert nauwelijks en het effect op de (structurele) werkloosheid is beperkt. Dit is in lijn met ervaringen in Frankrijk, waar een verkorting van de arbeidsweek naar 35 uur geen blijvend effect had op de werkloosheid.[70] Overeenkomstig de empirische literatuur bewoog het aantal gewerkte uren ongeveer mee met de wettelijke verandering (Chemin en Wasmer 2009). De verandering van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur is

66 Denk hierbij aan momenten van overleg, opstarten van apparatuur, etc., die zwaarder drukken op korte contracten.
67 Eenzelfde effect kan worden bereikt door een centraal akkoord, maar dit kan niet eenzijdig door beleidsmakers worden bepaald.
68 Dit zullen vooral werknemers met een voltijdscontract zijn die minder zouden willen werken, maar dit bijvoorbeeld om financiële redenen niet doen. Hiervan kan een slechts een indicatieve schatting worden gemaakt. Volgens een studie van Van Echteld et al. (2014) zou ongeveer 20% van de mensen die meer dan 32 uur werken, minder willen werken. Een studie van het CBS (2012) komt uit op een percentage van 38% voor medewerkers die meer dan 33 uur werken.
69 Dit is het aantal verloonde uren per jaar per baan gedeeld door 52.
70 In Frankrijk is de 35-urige werkweek in het verleden ingevoerd, maar deze wetgeving wordt in steeds meer bedrijfstakken afgeschaft (Lehndorff 2014). Zie ook (link).

naar verwachting op lange termijn ongeveer nul als ervan wordt uitgegaan dat de verandering in de normen van voltijdwerk geen verandering heeft op deeltijdwerkers.

Beleidsoptie: voltijd werkweek veertig uur
Een verlenging van de arbeidsduur heeft alleen economische effecten als dit in samenspraak met de sociale partners gebeurt. De overheid kan dit niet afdwingen. Zonder afspraak is het onder normale economische omstandigheden waarschijnlijk dat de sociale partners een contractuele arbeidsduur afspreken die lager ligt dan veertig uur. Daarom heeft deze beleidsoptie geen direct effect. Er zou een signaalwerking van deze maatregel kunnen uitgaan, maar dit is lastig te kwantificeren. De effecten van wettelijke arbeidsduurverlenging en arbeidsduurverkorting zijn derhalve niet symmetrisch.

Beleidsoptie: Afschaffen ontziedagen
Voor 51% van de werknemers worden in de cao extra verlofdagen voor oudere werknemers afgesproken (SZW 2015). Deze zogenoemde ontziedagen zouden kunnen worden afgeschaft. Deze verlofregels worden vastgesteld in het cao-overleg van de sociale partners. De wetgever heeft hier in principe geen invloed op, los van de invulling van het algemeen verbindend verklaren van cao's of corrigerende maatregelen in te zetten. Paragraaf 2.4.1 gaat dieper in op dit vraagstuk.

Beleidsoptie: 4 x 9 uur werken
Zonder concrete invulling van deze maatregel is het niet mogelijk de effecten weer te geven. Een dergelijke optie lijkt erop gericht te zijn de arbeidsduur constant te houden, maar te spreiden over minder werkdagen. De huidige wetgeving voorziet niet in een maximaal aantal werkdagen. Een dergelijk voorstel staat haaks op de trend van verdere flexibilisering en individualisering van de invulling van de werktijden, zoals die bijvoorbeeld tot uiting komt in de Wet Aanpassing Arbeidsduur. De werktijden zijn het resultaat van onderlinge afspraken tussen individuele werknemers en werkgevers. De wetgever kan deze optie hoogstens als norm stellen. De effecten hiervan zijn lastig te bepalen.

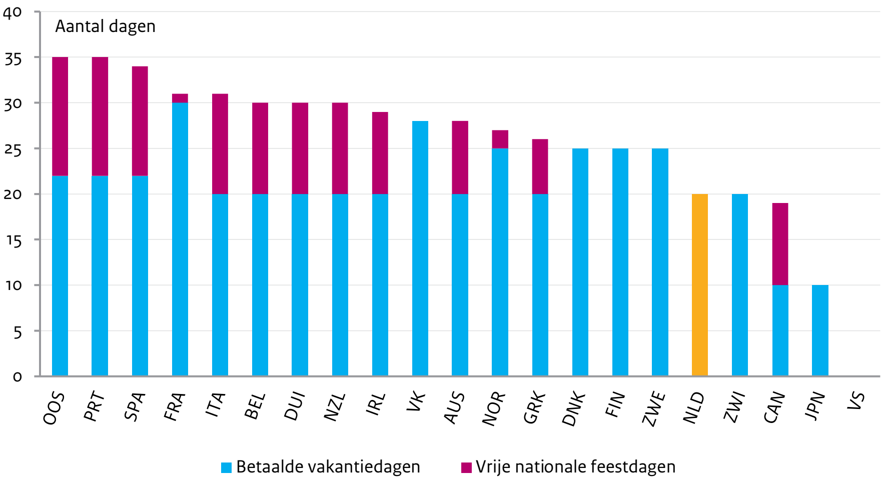
Vakantiedagen

Een Nederlandse werknemer heeft per jaar wettelijk minimaal recht op vier keer de afgesproken wekelijkse arbeidsduur. Voor een medewerker in voltijds dienstverband komt dit neer op minimaal twintig vakantiedagen. Daarnaast kent Nederland negen algemeen erkende feestdagen en twee nationale feestdagen.[71] Werknemers zijn op deze dagen niet automatisch vrij; dat hangt af van de afspraken in de cao-bepalingen. De feestdagen tellen niet mee in de vakantiedagen, maar komen er bovenop. In de meeste cao's zijn er, exclusief feestdagen, minimaal 24 betaalde vakantiedagen afgesproken, meer dan het wettelijk minimum. In veel cao's is bovendien vastgelegd dat men op officiële feestdagen

71 Nationale feestdagen zijn Bevrijdingsdag (5 mei) en Koningsdag. De algemeen erkende feestdagen zijn onder andere de Christelijke feestdagen zoals Eerste en Tweede Kerstdag, Eerste en Tweede Pinksterdag, Eerste en Tweede Paasdag en Hemelvaartsdag.

Figuur 2.6

Wettelijk aantal betaalde vakantiedagen en vrije nationale feestdagen, 2013



Bron: Ray et al. (2013). Noot: Nederland heeft weliswaar negen algemeen erkende feestdagen, maar er is in principe geen verplichting dat dit vrije vakantiedagen zijn en deze staan daarom niet in de figuur. In de praktijk is dit echter in bijna alle cao's afgesproken. In de VS is er geen landelijke regelgeving op dit punt, waardoor er geen betaalde vakantiedagen zijn voor alle werknemers.

vrij is. In veel gevallen ligt het aantal vakantiedagen dus boven het wettelijke minimum. In 2014 had 8% van de werknemers een cao waarbij het aantal vakantiedagen gelijk was aan het wettelijk minimum. Ongeveer 30% van de werknemers had een cao met minder dan 24 vakantiedagen.[72]

Doordat Nederland geen officiële feestdagen heeft waarop medewerkers automatisch vrij zijn, is het formele aantal vrije dagen in Nederland in internationaal perspectief laag (zie figuur 2.6).

De overheid kan invloed uitoefenen op het aantal vakantiedagen door het schrappen of toevoegen van een nationale feestdag of door een verandering van het minimale aantal verplichte vakantiedagen. Uiteindelijk wordt in cao's afgesproken of een werknemer op een feestdag recht heeft op een vrije dag en op hoeveel vakantiedagen iemand recht heeft. Een verandering van het aantal feestdagen leidt dus niet automatisch tot meer vrije dagen.

Beleidsoptie: schrappen vier algemeen erkende feestdagen

Het schrappen van feestdagen heeft beperkte effecten. Ex ante is er geen effect op het overheidssaldo. Het aantal nationale feestdagen dat realistisch gezien kan worden

72 Berekening op basis van bestanden cao-rapportage SZW.

geschrapt is maximaal vier (Tweede Kerstdag, Tweede Paasdag, Tweede Pinksterdag en Hemelvaartsdag). We veronderstellen dat dit geen effect heeft op het aantal gewerkte uren. Werknemers die een cao hebben waarin expliciet is vastgelegd op welke feestdagen ze vrij hebben, worden niet door deze beleidsoptie beïnvloed als de sociale partners besluiten de geschrapte feestdagen in de cao als extra vrije dagen aan te merken. Bovendien is het aantal vakantiedagen dat wordt afgesproken voor de meeste cao's, groter dan het wettelijke minimum van twintig. Kennelijk is het aantal algemeen erkende feestdagen niet zo groot dat het wettelijk minimum wordt gekozen. We veronderstellen dat voor deze cao's het totale aantal vakantiedagen (inclusief feestdagen) voor werkgevers en werknemers optimaal is. Het schrappen van vier algemeen erkende feestdagen leidt tot een vergroting van de andere vakantiedagen, zodat het totale aantal vrije dagen gelijk blijft. De werkgelegenheid stijgt in dit geval niet. Wel neemt de keuzevrijheid van werknemers toe. Het aantal werknemers waarvoor deze maatregel mogelijk effect heeft, is derhalve klein. In 2014 gaat het naar schatting om ongeveer 8% van de werknemers. Het structurele effect op de werkgelegenheid is nihil.

Beleidsoptie: minimaal 25 vakantiedagen
Deze beleidsoptie komt neer op vijf extra verplichte vakantiedagen. Deze maatregel heeft geen budgettair effect. De werkgelegenheid wordt wel beïnvloed. [73] Echter, 42% van de werknemers heeft in 2014 een cao met minimaal 25 vakantiedagen. Voor hen heeft deze beleidsmaatregel geen consequenties. Daarom is de daling van de gewerkte uren kleiner dan 0,1% en het effect op de werkgelegenheid in personen nihil. Op lange termijn is de arbeidsproductiviteitsverandering per gewerkt uur ongeveer nul.

Ouderschaps- en zwangerschapsverlof

In vergelijking met andere Europese landen zijn de Nederlandse wettelijke regelingen met betrekking tot zwangerschaps- en bevallingsverlof en kraamverlof voor de partner niet ruim (figuur 2.7). Deze regelingen zijn in Nederland vastgelegd in de Wet Arbeid en Zorg (WAZO). Een zwangere vrouw heeft recht op minstens zestien weken betaald zwangerschaps- en bevallingsverlof.[74] De vader of geregistreerd partner heeft na de bevalling recht op twee dagen betaald kraamverlof ('vaderschapsverlof') en daarna drie dagen onbetaald ouderschapsverlof (partnerverlof). Sociale partners kunnen in cao-onderhandelingen aanvullende afspraken maken. In 2007 werd bij ongeveer 20% van de cao's het zwangerschaps- en bevallingsverlof bovenwettelijk aangevuld tot 100% van het persoonlijke loon.[75] In ruim 7% van de gevallen werd de termijn verruimd en hadden werknemers de

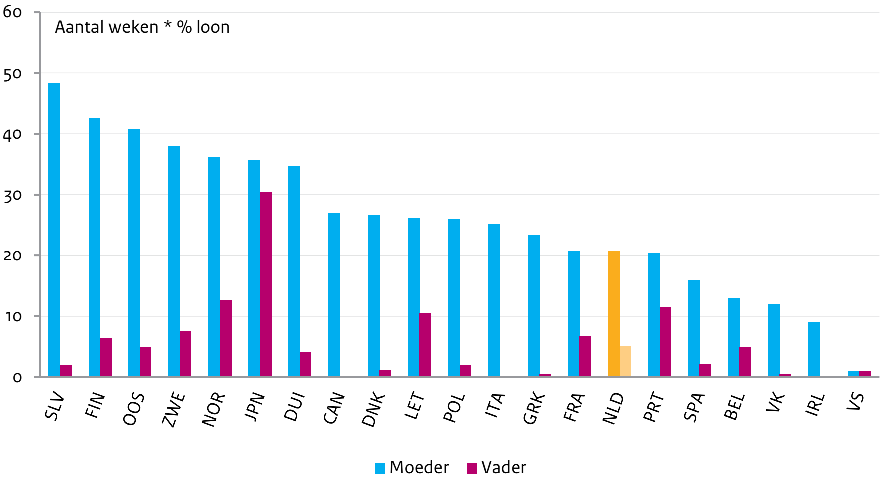
73 Of dergelijke effecten daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd hangt sterk af van de organisatie van het werk. Naar verwachting zijn de effecten marginaal.

74 In Nederland worden de kosten van het betaalde zwangerschapsverlof gefinancierd via de aof-premie van werkgevers. De overheid kan besluiten de premie-inkomsten aan te vullen uit algemene middelen om deze uitgaven te financieren.

75 In de huidige regeling wordt bij zwangerschap 100% van het loon uitgekeerd, maar met een maximumdagloon. Bij deze cao's is er een aanvulling tot het persoonlijke loon van de werknemer als deze het maximum overschrijdt.

Figuur 2.7

Zwangerschapsverlof, 2014



Bron: OESO. Bij zwangerschapsverlof is niet alleen de duur, maar ook de hoogte van de uitkering van belang. Daarom is in de figuur op de y-as het aantal weken verlof vermenigvuldigd met het percentage van het loon dat wordt vergoed. Additioneel verlof via de cao is niet meegenomen in de figuur.

mogelijkheid om na de periode van zestien weken twee tot zeventien weken onbetaald verlof te nemen (Kok et al. 2009).

Ouderschapsverlof, ook geregeld in de Wet arbeid en Zorg, is verlof dat ouders kunnen opnemen voor de zorg voor een kind jonger dan acht jaar. Dit verlof is in principe onbetaald, maar in sommige cao's is vastgelegd dat de werkgever een deel van het salaris doorbetaalt. Beide ouders kunnen voor ieder kind eenmaal ouderschapverlof opnemen, wat eventueel gesplitst kan worden over meerdere perioden; ze hebben recht op ouderschapsverlof voor 26 keer het aantal uren dat ze per week werken. In 2007 werden in ongeveer 35% van de cao's aanvullende afspraken gemaakt over het ouderschapsverlof. In bijna 14% van de gevallen werden afspraken gemaakt over de doorbetaling van het loon, terwijl eveneens in 14% van de cao's een langere termijn mogelijk was (Kok et al. 2009). In 2013 hadden 1,3 miljoen werknemers een kind dat jonger was dan 8 jaar. Ongeveer 14% (182.000) van deze werknemers nam ouderschapsverlof op. Vrouwen nemen meer ouderschapsverlof op dan mannen. Bij de vrouwen ligt het percentage op 20%, bij de mannen op bijna 10%.

In Nederland hebben beide partners afzonderlijk recht op hun eigen ouderschapsverlof; ze kunnen het verlof niet verdelen. In sommige landen, zoals Duitsland, Finland, Nieuw Zeeland, Noorwegen en Zweden, is het verlof niet specifiek toegewezen en kunnen beide partners voor een deel zelf kiezen hoe zij het verlof verdelen. In de praktijk nemen dan vaak vrouwen het verlof op. Daarom stimuleren sommige landen expliciet het verlof van

vaders. In Zweden hebben vaders recht op twee maanden ouderschapsverlof met behoud van 80% van het loon. In Noorwegen zijn het veertien weken. In Duitsland heeft men recht op veertien maanden betaald zwangerschapsverlof voor een van beide partners (ILO 2014), waarbij elk van de partners tenminste twee maanden moet opnemen.[76]

Uitbreiding van de hoogte of duur van verlofregelingen kan de loonkosten verhogen, afhankelijk van de financiering van de regeling. In Nederland wordt het zwangerschapsverlof gefinancierd via werkgeverspremies. Dit leidt tot hogere sociale lasten van werkgevers en bij eenzelfde loonontwikkeling derhalve tot hogere loonkosten als de uitbreiding lastendekkend moet zijn.[77] Zelfstandigen hebben recht op zestien weken zwangerschapsverlof tegen maximaal 70% van het minimum loon. Dit verlof van zelfstandigen is eveneens premie-gefinancierd (via de WAZO). Een langer verlof of een hogere uitkering verhoogt de loonkosten, wat de vraag naar arbeid door werknemers kan verminderen, of substitutie door inhuur van zelfstandigen kan stimuleren. Op lange termijn volgt de loonkostenontwikkeling de arbeidsproductiviteitsontwikkeling en hebben de hogere sociale lasten een drukkend effect op de lonen. Veranderingen in de werkgeverslasten worden op lange termijn derhalve waarschijnlijk grotendeels afgewenteld op de werknemers.

Of de extra kosten die samenhangen met de uitbreiding, een budgettair effect hebben is afhankelijk van de wijze van financiering. Het besluit om verlof uit te breiden en de financiering daarvan zijn in de kern twee afzonderlijke maatregelen. Het gezamenlijke effect van deze maatregelen bepaalt het budgettaire effect. Als de uitbreiding van de regelingen wordt gefinancierd door hogere premies of belastingen en deze lastendekkend zijn, dan is het effect op het overheidssaldo in beginsel nagenoeg neutraal. Als de werkgever het verlof betaalt, maar dit kan declareren bij de overheid en de premie niet dekkend is, dan leidt de uitbreiding tot een verslechtering van het overheidssaldo. Ex post wordt het effect op de sociale lasten gedempt, doordat het ziekteverzuim van vooral vrouwen bij uitbreiding van de regelingen daalt. Als het beroep op de kinderopvang vermindert, dan leidt dat ex post eveneens tot een lichte verbetering van het overheidssaldo.

Verlofregelingen hebben zowel positieve als negatieve effecten op het arbeidsaanbod, waarbij het saldo van een uitbreiding in Nederland waarschijnlijk negatief is (Jongen et al. 2002).[78] Het directe (negatieve) effect van meer verlofrechten wordt gevormd door de daling van het aantal gewerkte uren dat resulteert uit het opnemen van het verlof (Dahl et al. 2016). Indirect (positief) effect is dat het voor de doelgroep aantrekkelijker wordt om (meer) te gaan werken, omdat bij gelijkblijvend jaarloon de vergoeding per gewerkt uur

76 Als een van beiden geen verlof opneemt, komen die twee maanden te vervallen.

77 Ook als werkgevers gedwongen worden loon door te betalen, leidt dit tot hogere sociale lasten van werkgevers. Als de overheid bijdraagt aan de financiering en dit financiert via de inkomstenbelasting, dan heeft het grotere verschil tussen het bruto- en nettoloon (wig) een opwaarts effect op de contractlonen en dus op de loonkosten (CPB 2010).

78 Dahl et al. (2016) komen tot dezelfde conclusie voor Noorwegen.

stijgt. Bovendien houden vrouwen door deze regelingen mogelijk meer contact met de arbeidsmarkt, waardoor er een grotere kans is dat zij na het krijgen van een kind actief blijven op de arbeidsmarkt. De stijging van de premies die nodig is om dit extra betaalde verlof te financieren, zorgt voor hogere sociale lasten, wat een drukkend effect heeft op de lonen. Dit leidt tot een lager arbeidsaanbod van niet-rechthebbenden. Een CPB-studie uit 2002 wijst op een negatief effect van 0,4% op het totale arbeidsaanbod in arbeidsjaren bij een uitbreiding van het ouderschapsverlof van drie naar zes maanden (Jongen et al. 2002), mede als gevolg van een daling van het arbeidsaanbod van mensen die niet tot de doelgroep behoren.

Voor vrouwen leidt meer verlof tot een betere arbeidsmarktpositie en meer arbeidsaanbod, maar dit slaat om als de termijnen te lang worden. Sommige studies (bijvoorbeeld Ruhm 1998) vinden een positief effect op het arbeidsaanbod van het aantal vrouwen. Thevenon en Solaz (2013) vinden dat nog uitgebreidere regelingen het arbeidsaanbod juist laten dalen. Een recente studie vindt een negatief effect op het arbeidsaanbod in uren van vrouwen, vooral door het directe effect van het opnemen van de verlofrechten (Dahl et al. 2016). Vrouwen die werken, verlaten voor een langere periode de arbeidsmarkt, terwijl het extra aantal vrouwen die door de uitgebreidere regelingen toetreden of actief blijven na de geboorte van een kind, beperkt is. Bovendien worden de loonverschillen tussen mannen en vrouwen groter bij een uitgebreidere regeling van het ouderschaps- en zwangerschapsverlof (Gangl en Ziefle 2009) en vermindert het carrièreperspectief van vrouwen (Evertsson en Duvander 2010). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het langere verlof leidt tot verlies van (of minder opbouw van) vaardigheden. Bij zeer uitgebreide ouderschapsregelingen worden vrouwen, omdat zij vaker gebruik maken van deze regelingen, daarnaast mogelijk minder aantrekkelijk voor werkgevers vanwege de hogere impliciete loonkosten. Niet alleen kan er sprake zijn van loondoorbetaling bij afwezigheid, maar de werkgever heeft ook kosten voor het regelen en inwerken van een vervanger. De effecten zijn sterk afhankelijk van de invulling van de maatregel. Een langer betaald verlof voor vaders zou het risico op discriminatie op de arbeidsmarkt van jonge vrouwen kunnen dempen. Het arbeidsaanbod van vrouwen (in uren) zou in dat geval kunnen stijgen, terwijl het arbeidsaanbod van mannen daalt. De wetgever kan zwangerschaps- en ouderschapsverlofregelingen gebruiken om de emancipatie van vrouwen te bevorderen.

Naast directe arbeidsmarkteffecten heeft een uitbreiding van het ouderschapsverlof ook effect op het aantal geboortes (en daarmee het arbeidsaanbod op de lange termijn), maar ook op de balans tussen zorg- en arbeidstaken en op de gezondheid van kinderen. Uitbreiding van het verlof kan leiden tot meer geboortes en daarmee op lange termijn leiden tot meer arbeidsaanbod. Er zijn twee mechanismes die een tegengesteld effect hebben. Uitgebreidere voorzieningen verhogen het huishoudinkomen bij geboorte en maken het krijgen van kinderen dus financieel minder belastend, maar aangezien de voorzieningen alleen gelden voor mensen die werken, kan het leiden tot het uitstellen van het krijgen van kinderen (Greulich en Thévenon 2013). Een aantal studies vindt een positief

verband,[79] maar het effect van de lengte van het ouderschapsverlof op het geboortecijfer is klein. Ook empirisch bewijs voor een positief verband tussen de lengte van het ouderschapsverlof en gezondheid van kinderen is mager.[80]

Beleidsoptie: uitbreiden wettelijk recht op betaald partnerverlof met acht dagen
Deze maatregel leidt tot een verslechtering van het overheidssaldo. Als de uitbreiding van het betaalde partnerverlof (van twee naar tien dagen) wordt gefinancierd door de overheid, dan leidt dat tot een stijging van de overheidsuitgaven van ongeveer 0,2 miljard euro. Uitgaande van 175.000 geboortes per jaar leidt de regeling tot een marginaal direct verlies van ongeveer 6 miljoen (afgerond 0%) gewerkte uren. Het arbeidsaanbodeffect van deze vrij specifieke en kortdurende regeling is naar verwachting nihil.

Beleidsopties ouderschapsverlof
Aanpassingen in regelingen voor ouderschapsverlof kunnen variëren in drie dimensies:
– de wettelijk vastgestelde duur van het verlof;
– het betaald of onbetaald zijn van het verlof;
– de overdraagbaarheid van de rechten tussen partners;

Hieronder bespreken we enkele combinaties van deze aanpassingsmogelijkheden, zonder uitputtend te (kunnen) zijn. In Nederland heeft iedere werknemer recht op een onbetaald ouderschapsverlof van 26 maal de wekelijkse arbeidsduur, dus ongeveer zes maanden. Gegeven dit uitgangspunt bespreken we de volgende opties: (a) Een uitbreiding naar twaalf maanden onbetaald verlof voor iedere partner, (b) een uitbreiding naar 24 maanden voor een van beide partners, (c) uitbreiding naar twaalf maanden betaald verlof tegen 70% van het betaalde loon.

Voor zwangerschapsverlof (en ook voor veel andere regelingen met betrekking tot de secundaire arbeidsvoorwaarden) kunnen langs dezelfde dimensies beleidsopties worden uitgewerkt. Omdat alleen vrouwen gebruik maken van zwangerschapsverlof, is de orde van grootte van het effect anders dan bij de beleidsopties van regelingen van het ouderschapsverlof. De economische effecten zijn echter gelijk.

Beleidsoptie: uitbreiding ouderschapsverlof naar twaalf maanden onbetaald verlof voor iedere partner
Deze optie betekent een uitbreiding van de bestaande maatregel met zes maanden. Deze maatregel heeft in principe geen ex-ante budgettair effect. Het arbeidsaanbod zal dalen doordat een deel van de werknemers gebruik zal maken van deze regeling. In 2013 nam ongeveer 14% van de rechthebbenden daadwerkelijk ouderschapsverlof op. Dit percentage kan als startpunt worden gebruikt voor het gebruik van de uitgebreidere regeling. Aangezien het verlof onbetaald blijft, is het niet waarschijnlijk dat significant meer mensen gebruik gaan maken van deze regeling. Anderzijds valt ook niet in te zien waarom

79 Gauthier en Hatzius (1997), Adsera (2004), Greulich en Thévenon (2013).
80 Baker en Milligan (2010), Dahl et al. (2015), Dustmann en Schönberg (2012).

het percentage zal dalen, aangezien de regeling wordt uitgebreid. Vooral doordat door de mensen die gebruik maken van de regeling extra verlof wordt opgenomen, daalt structureel het aantal gewerkte uren met 12 miljoen (0,1%).[81] Voor mannen bedraagt de daling naar schatting 5 miljoen uren, voor vrouwen 7 miljoen.

Beleidsoptie: uitbreiding ouderschapsverlof naar 24 maanden onbetaald verlof voor beide partners samen
Deze optie betekent een potentiele uitbreiding ten opzichte van de bestaande regeling met 1,5 jaar. Bij deze beleidsoptie kunnen de partners kiezen wie het verlof zal opnemen. De invoering van een dergelijke optie is in de Nederlandse context wel complex, omdat ook de financieringsmethode van de regeling zal moeten wijzigen. Immers, op dit moment worden deze regelingen deels bepaald via cao-onderhandelingen en beide partners hoeven niet onder dezelfde cao te vallen. Per saldo is het aantal ouderschapsverlofdagen (en dus het effect op het arbeidsaanbod) ongeveer gelijk aan dat van de vorige regeling. Aangezien vrouwen vaker verlof opnemen dan mannen, zal het arbeidsaanbod (in uren) van vrouwen waarschijnlijk lager zijn vergeleken met de optie waarin de rechten individueel worden toegekend. De werkgelegenheid in termen van gewerkte uren daalt structureel met 0,4% ten opzichte van de uitgangssituatie. Voor vrouwen is de daling 0,7%, voor mannen 0,1%.

Beleidsoptie: twaalf maanden betaald ouderschapsverlof voor een van beide partners tegen 70% van het loon
Als een van beide partners het recht heeft om twaalf maanden ouderschapsverlof te nemen voor 70% van het loon, dan leidt dit tot extra kosten voor werkgevers van naar schatting 900 miljoen euro aan doorbetaald loon. Als werkgevers deze kosten kunnen declareren bij de overheid, dan leidt dit tot negatief ex-ante budgettair effect van 900 miljoen euro. Er zou voor gekozen kunnen worden de uitbreiding te financieren door gelijktijdig de werkgevers- of werknemerspremies te verhogen. De verhoging van de premies is echter een aparte maatregel. Om de kosten van de maatregel tot uiting te brengen staat in de overzichtstabel een negatief ex-ante budgettair effect.

Door deze maatregel zal de werkgelegenheid in termen van het aantal gewerkte uren naar verwachting structureel dalen met 0,2%. Het effect voor vrouwen is sterker dan voor mannen, omdat vooral zij gebruik gaan maken van dit verlof (Dahl et al. 2016). De positieve

81 Bij deze berekening is alleen een schatting van de directe effecten van de uitbreiding gemaakt. Indirecte effecten zoals de substitutie tussen deze regeling en andere vormen van verlof zijn niet expliciet meegenomen. Dit directe effect is afhankelijk van de grootte van de potentiële doelgroep, het geschatte gebruik van de regeling en het aantal maanden waarmee de regeling wordt uitgebreid. In dit concrete geval is uitgegaan van 175.000 geboortes, een gebruik van 14% en bij een uitbreiding van zes maanden. Aangenomen wordt dat het aantal gewerkte uren van mensen die gebruik maken van de regeling, gelijk is aan die van personen die geen gebruik maken van de regeling. De schaling van deze varianten is niet volledig lineair. Immers, het gebruik van de regeling kan toenemen naarmate deze financieel aantrekkelijker wordt gemaakt. In de beleidsopties uitbreiding naar 24 maanden onbetaald verlof en 12 maanden betaald verlof is uitgegaan van een extra gebruik van 5% en 10% ten opzichte van het huidige gebruik.

effecten op het arbeidsaanbod zijn naar verwachting marginaal. Mogelijk melden meer vrouwen zich op de arbeidsmarkt, maar het empirisch bewijs daarvoor is beperkt, terwijl de arbeidsparticipatie in Nederland onder vrouwen al relatief hoog is. Net als bij de uitbreiding van het partnerverlof zou deze maatregel positieve effecten kunnen hebben op de gezondheid van kinderen, maar het empirisch bewijs daarvoor is beperkt. Het aantal geboortes zal waarschijnlijk licht stijgen.

Zorgverlof

Naast ouderschaps- en zwangerschapsverlof regelt de Wet Arbeid en Zorg nog andere vormen van verlof. Bij buitengewone omstandigheden is bijvoorbeeld voor korte tijd een zogenoemd calamiteitenverlof mogelijk. Onder buitengewone omstandigheden valt bijvoorbeeld het overlijden van bloed- en aanverwanten in de eerste lijn, maar ook het treffen van voorzieningen in het geval van een kapotte waterleiding. De inrichting van de regelingen van het zorgverlof zijn niet geheel los te zien van de manier waarop het zorgstelsel wordt ingericht. In 2015 is een grote hervorming in de langdurige zorg doorgevoerd, waarbij onder meer wordt ingezet op versterking van de positie van mantelzorgers en vrijwilligers in de zorg (De Klerk et al. 2015). In dit kader bestaat debat over het flexibeler maken van de regels voor zorgverlof. In deze publicatie wordt vooral ingegaan op de directe gevolgen voor de arbeidsmarkt. De effecten op de zorg komen slechts zijdelings aan de orde.[82]

In 2015 zijn de regelingen voor het zorgverlof in het kader van de modernisering van de verlofregelingen uitgebreid. Sinds juli 2015 is het mogelijk zorgverlof te krijgen bij ziekte van een partner, thuiswonend kind, ouder, broers, zussen, grootouders, kleinkinderen, huisgenoten en bekenden. Een werknemer die voltijds werkt, kan maximaal tien dagen kortdurend zorgverlof (tweemaal de afgesproken arbeidsduur) krijgen tegen doorbetaling van 70% van het loon. Langdurig zorgverlof in de vorm van onbetaald verlof van maximaal zes weken is mogelijk in geval van noodzakelijke verzorging. In cao-onderhandelingen kunnen deze bepalingen worden ingeperkt of verruimd. In 2013 waren er in Nederland 874.000 werknemers die kort of langdurig iemand verzorgd hebben. In 25% van de gevallen wordt dan verlof opgenomen, maar dit is slechts in 8% van de gevallen zorgverlof. In de overige situaties worden andere vormen van verlof opgenomen.

Bij een substantiële uitbreiding van dergelijke verlofvormen speelt mogelijk substitutie tussen formele en informele zorg een rol (Jongen et al. 2002). In plaats van bijvoorbeeld een thuishulp in te huren, zorgt de werknemer hier zelf voor door zorgverlof op te nemen. Het uitbreiden van het zorgverlof heeft verder ongeveer dezelfde economische effecten als die van het zwangerschaps- en ouderschapsverlof. De loonkosten stijgen en er zijn gevolgen voor het arbeidsaanbod. Wel is het onzekerder dan bij zwangerschaps- of ouderschapsverlof of een uitbreiding van de regeling inderdaad leidt tot het opnemen van meer

82 Meer informatie over de hervormingen in de langdurige zorg en de gevolgen voor de zorg is te vinden in CPB (2015).

zorgverlof. Niet bij alle gevallen van ziekte is het opnemen van dergelijk verlof zinvol. Zorgverlof wordt minder opgenomen dan ouderschapsverlof en vooral bij kortdurende ziekte.

Het werkgelegenheidseffect van een uitbreiding van het zorgverlof hangt af van de duur van het verlof en de hoogte van de uitkering. Net als bij zwangerschaps- en partnerschapsverlof is vooral het directe effect van de verminderde werkgelegenheid door opname van verlofuren van belang. Daarnaast speelt een rol of er bij een ruimere regeling minder gebruik gemaakt wordt van betaalde zorg. Een uitbreiding van het zorgverlof maakt het gemakkelijker werk en zorg te combineren wat een drukkend effect kan hebben op het beroep op en de kosten van formele zorg. Waarschijnlijk kunnen bijvoorbeeld ouderen en chronisch zieken langer op zichzelf blijven wonen als verwanten gemakkelijker in staat zijn eventuele zorg te verlenen. Verder zou het ziekteverzuim kunnen dalen, doordat mensen door uitgebreidere regelingen gemakkelijker werk en een zware zorgtaak kunnen combineren (Jehoel-Gijsbers 2010).

Beleidsopties
In principe kunnen bij het verkennen van de beleidsopties voor het zorgverlof dezelfde opties worden onderscheiden als bij het ouderschapsverlof. Omdat het bij zorgverlof soms gaat om de verzorging van de partner, is overdraagbaarheid van de rechten minder voor de hand liggend. Daarom worden twee beleidsopties onderscheiden (a) uitbreiding van het onbetaald zorgverlof naar twaalf weken, (b) uitbreiding naar twaalf weken betaald zorgverlof tegen 70% van het minimumloon, betaald door een met werkgeverspremies gefinancierde collectieve verzekering.

Beleidsoptie: uitbreiding onbetaald zorgverlof naar twaalf weken
Bij deze optie wordt de mogelijkheid voor langdurig zorgverlof uitgebreid van maximaal zes naar maximaal twaalf weken. Deze maatregel heeft geen ex-ante effect op het overheidssaldo en naar verwachting een structureel effect van -0,1% op de werkgelegenheid.[83] Hierbij wordt ervan uitgegaan dat bij uitbreiding in ongeveer 15% van de gevallen waarin iemand moet zorg moet verlenen, gebruik wordt gemaakt van zorgverlof.

Beleidsoptie: uitbreiding naar betaald zorgverlof naar twaalf weken tegen 70% van het loon
Een andere mogelijkheid is dat gekozen wordt voor een betaald zorgverlof van twaalf weken tegen 70% van het loon. De uitbreiding leidt ex ante tot een verslechtering van het overheidssaldo van 0,3 miljard euro, uitgaande van 900.000 werknemers die gemiddeld ongeveer vier weken verlof opnemen. Het effect op de werkgelegenheid bedraagt in dat

83 Deze schatting is gebaseerd op het directe effect van verlies aan arbeidsuren door opname van het verlof. De orde van grootte is afhankelijk van de grootte van de potentiële doelgroep van de regeling, het daadwerkelijke gebruik en het aantal uren verlof dat een werknemer opneemt. Het effect van een uitbreiding of versobering van een regeling ten opzichte van de beleidsvarianten is niet-lineair, omdat bijvoorbeeld een financiële prikkel het gebruik van een regeling kan vergroten of verminderen.

geval naar schatting ongeveer -0,2%. Deze schattingen hangen sterk af van het gebruik van de regeling die met veel onzekerheid is omgeven, met name omdat veel mensen in geval van zorgtaken in de meeste gevallen een beperkt aantal uren verlof opnemen. De effecten op het overheidssaldo zijn afhankelijk van de wijze waarop de uitbreiding wordt gefinancierd. Als de uitbreiding wordt gefinancierd met een lastendekkende premieverhoging is er geen effect. Een premieverhoging is echter een aparte maatregel. Een uitbreiding van het zorgverlof maakt het gemakkelijk werk en zorg te combineren wat andere externe effecten kan hebben. Mogelijk kunnen bijvoorbeeld ouderen langer op zichzelf blijven wonen als verwanten beter in staat zijn eventuele zorg te verlenen. Dit zou kunnen leiden tot een lager beroep op de formele zorg, wat een positief effect heeft op het overheidssaldo.

2.3 Beleid m.b.t. collectieve loononderhandelingen

Werkgevers- en werknemersorganisaties bepalen de inhoud van cao's en de manier waarop ze tot stand komen. Nederland kent bedrijfstak- en ondernemings-cao's, waarbij de sociale partners op nationaal niveau een belangrijke rol spelen. Deze paragraaf bespreekt achtereenvolgens het algemeen verbindend verklaren van cao's, de bovenwettelijke aanvullingen op sociale zekerheid die veel cao's bevatten en de ambtenarensalarissen, omdat dit de vlakken zijn waarop de Rijksoverheid invloed heeft. De overheid kan cao's algemeen verbindend verklaren (avv) en heeft daarmee invloed op het aandeel werknemers die gebonden zijn. De bovenwettelijke afspraken kan zij stimuleren of juist ontmoedigen. Bij ambtenaren heeft de overheid als werkgever direct invloed op de cao's.

2.3.1 Niveau van onderhandelen en algemeen verbindend verklaren door de overheid

In vrijwel alle moderne economieën onderhandelen werkgevers en werknemers collectief over lonen en andere arbeidsvoorwaarden. De afspraken worden vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). De onderhandelingen kunnen plaatsvinden op het niveau van bedrijven, bedrijfstakken, regio's of op nationaal niveau. Deze paragraaf gaat vooral over de invloed van de onderhandelingen op lonen, maar zeker in Nederland gaan cao's over veel meer dan lonen alleen. Vakantie- en verlofdagen zijn besproken in paragraaf 2.2.2, bovenwettelijke aanvullingen komen aan de orde in paragraaf 2.3.2 en de collectieve (tweedepijler-) pensioenregelingen komen in andere CPB-publicaties aan de orde.

Voor- en nadelen van collectief onderhandelen

Voordelen van collectief onderhandelen zijn lagere onderhandelingskosten, mogelijkheden om externe effecten[84] te internaliseren, meer gelijkheid en mogelijk daarmee samenhangend meer arbeidsrust en een goed investeringsklimaat, en hogere lonen zonder lagere werkgelegenheid in het geval van een grote onderhandelingsmacht van

84 Een extern effect is een onbedoeld neveneffect van economisch handelen op derde personen.

werkgevers.[85] De onderhandelingskosten worden lager, doordat niet iedere werknemer jaarlijks individueel met zijn werkgever hoeft te onderhandelen over zijn arbeidsvoorwaarden. Externe effecten kunnen door collectieve onderhandelingen worden geïnternaliseerd, bijvoorbeeld doordat partijen op centraal niveau meer rekening houden met het effect van een hoge looneis op de werkloosheid.[86] Ook kunnen op bedrijfstakniveau afspraken gemaakt worden over training en scholing.[87] En op bedrijfstakniveau kunnen afspraken gemaakt worden die op individueel of bedrijfsniveau niet tot stand komen, zoals het aannemen van arbeidsgehandicapten.

Nadelen van collectief onderhandelen zijn een lage allocatieve efficiëntie, een mogelijk te grote uniformiteit van afspraken en de mogelijkheid om afspraken te maken die beoogde effecten van beleid tenietdoen via bovenwettelijke aanvullingen. Allocatieve efficiëntie, ofwel het vermogen van de arbeidsmarkt om zich aan te passen aan veranderingen, neemt af als een overeenkomst geen verschil in loonstijging tussen bedrijven toelaat. Hierdoor laat de markt weinig ruimte voor bedrijven met verschillende niveaus van productiviteit en dat kan ten koste gaan van de werkgelegenheid.[88] Daarnaast zijn uniforme afspraken mogelijk niet voor alle werknemers en werkgevers zinvol. Zo kunnen positieve externe effecten verschillen tussen werknemers; een voorbeeld daarvan zijn afspraken over training en scholing die mogelijk niet voor alle werknemers en hun werkgevers even zinvol zijn.[89] Werkgevers zijn vrij om hogere lonen en betere arbeidsvoorwaarden te bieden dan afgesproken, maar gebonden werkgevers kunnen niet besluiten minder te bieden. Werkgevers hebben wel de mogelijkheid niet aan de onderhandelingen deel te nemen door zich niet aan te sluiten bij een werkgeversorganisatie. De cao geldt dan niet direct voor hun bedrijf, maar alleen na algemeenverbindendverklaring. Ten slotte kunnen werkgevers de overeenkomst met bijbehorende kosten omzeilen door zzp'ers (Berkhout et al. 2014) of payrollers in te huren.

85 Zie Regioplan (2015) voor een uitputtende lijst van voor- en nadelen. Het laatste voordeel treedt op als in een regio of bedrijfstak sprake is van één of een gering aantal dominante werkgevers of opdrachtgevers van deze werkgevers (zie ook paragraaf 1.2.1).
86 Te hoge looneisen kunnen op macroniveau tot meer werkloosheid leiden en centrale coördinatie kan ertoe leiden dat vakbonden dit negatieve externe effect in hun overwegingen meenemen.
87 Scholing en training hebben een positief effect op productiviteit, maar onderlinge concurrentie kan werkgevers ervan weerhouden in werknemers te investeren. Coördinatie kan helpen om op bedrijfstakniveau afspraken te maken waarvan zowel werkgever als werknemer profiteren.
88 Door de uniformiteit kunnen minder productieve bedrijven niet overleven. Op korte termijn betekent dit herstructureringen en minder mogelijkheden voor zwakke bedrijven om zich aan te passen. Op lange termijn kan het niet overleven van laagproductieve bedrijven gunstig zijn voor een economie, omdat het leidt tot een hogere productiviteit. De werknemers die hun baan verliezen uit de minder productieve bedrijven, kunnen deels werk vinden in productievere bedrijven.
89 Administratief personeel in de bouw heeft bijvoorbeeld weinig baat bij de uitgebreide infrastructuur voor bouwtechnische scholing in de sector.

Tabel 2.6

Niveau van onderhandelingen en avv

	Centraal	Bedrijfstak/sector	Algemeen bindend
Scandinavische landen			
Zweden		xx	
Denemarken		xx	
Noorwegen	X	xxx	x
Finland		xxx	xx
Continentaal-Europese landen			
Duitsland		xxx	x
Frankrijk	X	xx	xxx
Spanje	X	xxx	xx
Nederland		xxx	xx
België	xxx	xx	xxx
Oostenrijk		xxx	x
Angelsaksische landen			
USA		x	
Verenigd Koninkrijk		x	

Bron: Tabel 3.1 uit OESO (2012).

Noot: x = laag ; xx = middel ; xxx = hoog. De kwalificaties geven het relatieve belang van het niveau van onderhandelen en het algemeen verbindend verklaren per land en kunnen niet geïnterpreteerd worden als een vergelijking tussen landen. Zie tabel 3.1 uit OESO (2012) voor verdere uitleg.

De optelsom van de voor- en nadelen van collectieve loononderhandelingen is niet evident. Een bekende economische theorie (Calmfors en Driffil 1988) zegt dat onderhandelingen op het niveau van bedrijfstakken tot een hogere werkloosheid leiden. Op dit niveau zouden vakbonden hogere lonen eisen dan bij individuele loononderhandelingen het geval zou zijn en houden ze geen rekening met het externe effect op de werkloosheid, zoals bij centrale loononderhandelingen zou gebeuren. De empirische onderbouwing voor een dergelijk effect op macroniveau is echter niet robuust en de verschillen tussen landen zijn te complex om een eenduidige conclusie te trekken (Boeri en Van Ours 2008). Het is en blijft de vraag in hoeverre vakbonden het macro-economische effect van lonen en andere onderdelen van cao's op de werkgelegenheid in hun overwegingen meenemen, of dat ze zich vooral inspannen voor de huidige werkenden. Gezien de gematigde loonontwikkelingen van de laatste decennia lijken de Nederlandse vakbonden het macro-economische effect van hun loononderhandelingen in hun overwegingen mee

te nemen, maar de vraag is hoe zich dit verder zal ontwikkelen bij dalende ledenaantallen van de vakbonden.[90]

Internationaal perspectief
Het niveau van collectieve onderhandelingen is in veel landen aan verandering onderhevig, met een duidelijke tendens richting decentralisatie. België is een van de weinige landen waar nog centraal geleide onderhandelingen met een belangrijke rol voor werkgevers en werknemers op nationaal niveau plaatsvinden (zie tabel 2.6, OESO 2012, Regioplan 2015). Scandinavische landen als Zweden en Denemarken kennen traditioneel ook centrale onderhandelingen, maar sinds enkele jaren spelen overeenkomsten op regionaal of bedrijfstakniveau ook een belangrijke rol. Angelsaksische landen kennen geen centrale onderhandelingen en hooguit bij grote bedrijven met een hoge graad van vakbondslidmaatschap worden collectieve afspraken gemaakt. Nederland kent net als de meeste continentaal-Europese landen onderhandelingen op bedrijfstakniveau. Daarnaast spelen op nationaal niveau de sociale partners een belangrijke rol en worden veel ondernemings-cao's afgesloten. Een algemene karakterisering van landen is moeilijk, omdat ieder land zijn specifieke kenmerken kent.

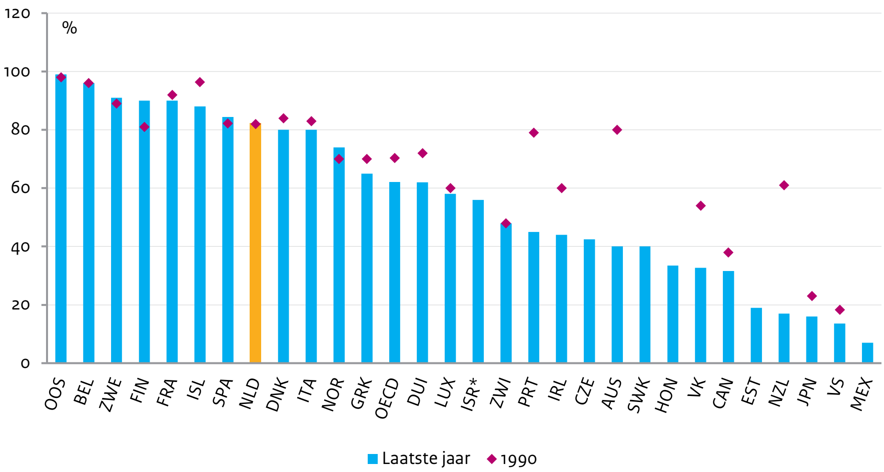
Het niveau van loononderhandelingen valt onder de vrijheid van onderhandelen en is dus geen beleidskeuze van de overheid. Het staat werkgevers- en werknemersorganisaties vrij het niveau van onderhandelen zelf te kiezen. De overheid kan cao-bepalingen wel algemeen verbindend verklaren en daarmee het aandeel werknemers en werkgevers beïnvloeden dat gebonden is aan de afspraken die in cao's worden vastgelegd.

De dekkingsgraad van cao's en de rol van algemeen verbindend verklaren (avv)
In veel Europese landen is de cao van grote betekenis voor de arbeidsverhoudingen. In Nederland valt meer dan 80 % van de werknemers onder een cao. In landen als Oostenrijk, België, Zweden, Finland en Frankrijk is de dekkingsgraad nog hoger (figuur 2.8). De dekkingsgraad hangt samen met factoren en instituties die met elkaar interacteren, zoals de organisatiegraad van werknemers en werkgevers, het niveau van collectieve onderhandelingen en de mogelijkheden om bepalingen van cao's algemeen verbindend te verklaren. Scandinavische landen als Zweden, Denemarken en Noorwegen kennen geen of weinig mogelijkheden om cao's algemeen verbindend te verklaren, maar ze bereiken toch een hoge dekkingsgraad door de hoge organisatiegraad van werknemers. Nederland kent daarentegen een lage organisatiegraad van werknemers, maar de dekkingsgraad is toch hoog door de hoge organisatiegraad van werkgevers in combinatie met de mogelijkheden om, op basis van de wet AVV, bepalingen van cao's algemeen verbindend te verklaren.

90 Zie bijvoorbeeld het tekstkader 'Van verantwoorde loonontwikkeling naar loonmatiging?' in het *Centraal Economisch Plan 2014* (CPB 2014a).

Figuur 2.8

Dekkingsgraad van cao's voor 1990 en 2008/9



Bron: Figuur 3.12 uit OESO(2012).

Noot: Voor Nederland is de overheid meegeteld als vallend onder een cao, waarbij het formeel geen cao betreft.

In Nederland kunnen partijen met een bedrijfstak-cao aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vragen om een bedrijfstak-cao algemeen verbindend te verklaren volgens het juridisch kader van de Wet AVV. Als een cao algemeen verbindend wordt verklaard, dan zijn ook werkgevers die niet zijn aangesloten bij een werkgeversvereniging die betrokken is geweest bij de cao, maar die wel onder de bedrijfstak vallen, gebonden aan de cao. Volgens de wet worden bepalingen (onderdelen) van de cao algemeen verbindend verklaard.[91] Het beleidsmatig beoogde effect is het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden door het onderbieden ('race-to-the-bottom') door niet-gebonden werkgevers en hun werknemers (Regioplan 2015, SER 2013).

Het Toetsingskader avv beschrijft de procedure en de voorwaarden waaraan een bepaling van een cao moet voldoen. Een cao moet bijvoorbeeld voldoen aan de eis dat, via de aangesloten werkgevers, een meerderheid van de werknemers al aan een cao is gebonden (meerderheidsvereiste).[92] Belanghebbenden kunnen bedenkingen indienen tegen het algemeen verbindend verklaren van een cao. Daarnaast hebben cao-partijen en de minister van SZW de bevoegdheid om dispensatie te verlenen, waarbij vooral dat laatste alleen

91 Dit betreft de bepalingen die voldoen aan de voorwaarden van het toetsingskader.

92 Zie Regioplan (2015) voor de precieze regels. De representativiteit aan werknemerszijde wordt niet getoetst, waardoor werkgevers overeenkomsten kunnen sluiten met vakbonden met geringe ledenaantallen.

Tabel 2.7

Aantallen werknemers naar type cao, in miljoenen

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal werknemers (a)	6,78	6,74	6,76	6,85	7,02	7,16	7,13	7,04	7,03	7,06	6,95	6,86	6,91
Bedrijfstak-cao (b)	5,12	5,34	5,31	3,92	5,22	5,32	5,56	5,80	5,60	5,45	5,42	5,34	4,96
w.v. direct onder bt-cao (b)	3,34	3,66	3,66	2,50	3,45	3,63	3,67	3,91	3,84	3,93	3,71	3,70	3,31
w.v. bt met avv (c)									2,61	1,66	2,78	2,81	2,24
w.v. bt zonder avv (b,d)									1,23	2,27	0,93	0,89	1,07
w.v. indirect onder bt-cao(b)	0,78	0,69	0,66	0,43	0,77	0,68	0,86	0,84	0,73	0,50	0,70	0,63	0,64
w.v. overheid (a,e)	0,99	1,00	0,99	0,98	1,00	1,01	1,03	1,05	1,03	1,02	1,02	1,01	1,02
Ondernemings-cao (b)	0,65	0,72	0,86	0,90	0,59	0,54	0,59	0,57	0,53	0,55	0,53	0,55	0,52
Geen cao (c)	1,02	0,69	0,60	2,03	1,21	1,30	0,98	0,66	0,90	1,05	0,99	0,97	1,43

(a) CBS, Nationale rekeningen (2015 raming CPB).

(b) SZW, CAO-afspraken, verschillende jaren.

(c) Eigen berekening.

(d) Voor de meeste bedrijfstak-cao's vindt avv plaats, dat kan alleen enige tijd duren. De aantallen werknemers in bedrijfstakken zonder avv betreffen vooral werknemers die per 1 januari onder een cao vallen waarvoor nog geen avv geldt. Niet-gebonden werkgevers kunnen tot het moment van avv wachten met het toekennen van een afgesproken loonsverhoging.

(e) Werknemers van de overheid vallen formeel niet onder een cao maar kennen wel collectieve afspraken.

in uitzonderlijke gevallen gebeurt. Volgens de wetgeving is avv een ordeningsinstrument. Avv van de bepalingen die zich daarvoor lenen, is daarnaast een discretionaire bevoegdheid van de minister. In de praktijk wordt avv vrijwel altijd toegepast indien het wordt aangevraagd door minimaal een van de partijen die bij de onderhandelingen betrokken is geweest, en de bepalingen aan de voorwaarden voldoen.

Van de ongeveer zeven miljoen werknemers vallen er ongeveer zes miljoen onder een cao (tabel 2.7),[93] waarvan ongeveer een half miljoen werknemers onder een ondernemings-cao vallen en de rest onder een bedrijfstak-cao. Veruit het grootste deel valt direct onder de cao. Ruim een half miljoen werknemers vallen onder een cao doordat de cao algemeen verbindend is verklaard. Deze zogenaamde 'toegevoegde werknemers' werken bij een werkgever die niet aangesloten is bij een werkgeversorganisatie die betrokken is geweest bij de cao. Het aantal werknemers dat onder een cao valt in een bedrijfstak zonder avv, is iets minder dan een miljoen in 2013 en 2014. Dit betreft vooral werknemers onder een cao waarvoor nog geen avv heeft plaatsgevonden. Het aantal varieert over de tijd, bijvoorbeeld doordat in bepaalde jaren enkele grote cao's met terugwerkende kracht zijn afgesloten,

93 Dit is inclusief de werknemers van de overheid.

het indienen van een verzoek lang duurde en de avv-procedures door bedenkingen langzamer verliepen. Dit speelt vooral een rol in de handel en zakelijke dienstverlening, en in iets mindere mate in de industrie.

Voor- en nadelen van algemeen verbindend verklaren (avv)
Het algemeen verbindend verklaren heeft voor- en nadelen die gelden bovenop de voor- en nadelen van het collectief onderhandelen. Voor avv geldt namelijk dat er een cao dient te liggen, zodat de voor- en nadelen daarvan zich sowieso voordoen. Het gaat erom wat avv, ofwel het opleggen van een cao op (werknemers van) niet-gebonden werkgevers[94], toevoegt.

Het algemeen verbindend verklaren biedt voordelen in termen van het versterken van het internaliseren van externe effecten en meer gelijkheid met als mogelijk gevolg het bevorderen van arbeidsrust en een goed investeringsklimaat.[95] Het algemeen verbindend verklaren kan zelfs een noodzakelijke voorwaarde zijn om de voordelen van collectief onderhandelen te realiseren. Zonder avv kunnen werkgevers zich namelijk aan de overeenkomst onttrekken en mogelijk toch profiteren van positieve externe effecten. Ze kunnen bijvoorbeeld besluiten niet in training en scholing van werknemers te investeren en vervolgens wel werknemers van andere bedrijven aantrekken die wel scholing en training hebben ontvangen.

Nadelen van avv zijn het versterken van negatieve effecten van collectief onderhandelen, zoals een lage allocatieve efficiëntie en een mogelijk te grote uniformiteit van de afspraken. Daarnaast versterkt avv de onderhandelingspositie van de werknemersorganisaties en die van werkgeversorganisaties die in de onderhandelingen betrokken zijn, wat de insider-outsiderproblematiek versterkt. Bij een cao-afspraak kunnen werkgevers zich onttrekken aan de overeenkomst, maar door avv kan dat niet meer.[96] Dit kan een nadeel worden indien werknemersorganisaties deze positie gebruiken om de belangen van hun specifieke achterban (‘insiders’) te behartigen en minder aandacht hebben voor de belangen van anderen (‘outsiders’).[97] Daarnaast wordt de positie van de onderhandelende werkgevers tegenover andere werkgevers versterkt, want ook onderhandelende werkgevers kunnen als ‘insiders’ worden beschouwd. Door avv kunnen cao’s een

94 Deze werkgevers ondervinden meer nadelen dan voordelen of vertonen zogenaamd ‘freerider’ gedrag.
95 De voordelen van lagere onderhandelingskosten en tegenwicht bieden aan dominante werkgevers in specifieke regio’s of bedrijfstakken is het resultaat van collectief onderhandelen en niet van avv. Wel leidt avv tot meer gelijkheid door het voorkomen van onderbieden door niet-gebonden werkgevers en hun werknemers.
96 Een beleidsdoel van avv is het tegengaan van onderbieding door niet-gebonden werkgevers en hun werknemers (Regioplan, 2015) en dat impliceert een versterking van de onderhandelingspositie van werknemers. In principe wordt dit dus blijkbaar als voordeel gezien, dat echter ook kan doorschieten.
97 Dit kan tot uiting komen in hogere lonen, maar ook in regelingen waaraan de achterban behoefte heeft, zoals bepaalde verlofdagen en aanvullingen op sociale zekerheid.

toetredingsbarrière opwerpen voor startende ondernemers ('outsiders'): zeker in de beginfase zullen weinigen de kennis en middelen in huis hebben om aan alle onderdelen van cao's te voldoen. Voor zowel werknemers- als werkgeversorganisaties is een dergelijke onderhandelingspositie voordelig, maar daarbij heeft avv voor de onderhandelende partijen wel het nadeel dat andere partijen kunnen profiteren van de voordelen van collectief onderhandelen zonder lid te zijn ('freerider' gedrag).[98]

Effect van algemeen verbindend verklaren op lonen, werkgelegenheid en ongelijkheid
Volgens recente studies in andere landen heeft avv effect op de arbeidsmarktuitkomsten, maar deze resultaten zijn niet een-op-een te vertalen naar de Nederlandse situatie. In Portugal bijvoorbeeld heeft avv volgens een recente studie geen effect op de lonen, maar leidt deze wel tot 2% minder werkgelegenheid (Martins 2014). En in Zuid-Afrika betalen bedrijven die net binnen de jurisdictie van een algemeen verbindend verklaarde cao vallen, 10 tot 20% meer loon dan bedrijven die net buiten de jurisdictie vallen en is er in de desbetreffende bedrijfstak 8 tot 13% minder werkgelegenheid (Magruder 2012). De institutionele context en het gedrag van vakbonden in Portugal en Zuid-Afrika zijn echter heel anders dan in Nederland, waardoor deze resultaten moeilijk te vertalen zijn naar de Nederlandse context.

In Nederland verschilt het effect van avv op de lonen met conjunctuur (De Ridder et al. 2016). In economisch goede tijden verdienen werknemers van gebonden werkgevers die onder een bedrijfstak-cao met avv vallen, meer dan vergelijkbare werknemers voor wie geen avv geldt. In economisch slechte tijden verdwijnt het verschil in beloning tussen deze twee groepen werknemers. Deze bevindingen zijn in lijn met het loon opdrijvende effect in de internationale literatuur én met de rol van coördinatie tussen werkgevers en werknemers in de Nederlandse literatuur (Teulings en Hartog 1998).[99]

Gemiddeld over de hele conjunctuurcyclus is het loonopdrijvende effect van avv maximaal 1 tot 2 %. Het effect op de werkgelegenheid is naar verwachting gering, omdat dit effect zich vooral voordoet tijdens hoogconjunctuur. Juist in tijden van hoogconjunctuur wordt de werkgelegenheid vooral bepaald door het arbeidsaanbod en niet door de arbeidsvraag. De hogere lonen leiden dan niet of nauwelijks tot minder werkgelegenheid. Verder lijken globalisering, de dienstenrichtlijn en de opkomst van de zzp'er en de

98 Dit probleem geldt deels ook bij collectief onderhandelen zonder avv. Overigens kunnen vakbonden in die situatie ook het zogenaamde 'closed shop principle' eisen waarbij het onderhandelingsresultaat alleen voor vakbondsleden geldt.

99 Deze nieuwe resultaten staan in contrast met eerdere empirische bevindingen voor Nederland. Op basis van minder uitputtende gegevens van de Arbeidsinspectie voor één bepaald jaar vonden Hartog et al. (2002), Rojer (2002) en Venema et al. (2005) dat werknemers die door het toepassen van avv onder een cao vallen ('toegevoegde werknemers'), niet meer verdienen dan werknemers die direct gebonden zijn aan een cao. De verschillende auteurs concludeerden hieruit dat avv geen effect op de lonen heeft. Deze studies konden in tegenstelling tot De Ridder et al. (2016) geen onderscheid maken tussen bedrijfstak-cao's waar wel en niet sprake is van avv.

rol van kleine vakbonden de mogelijkheden tot het uitonderhandelen van hogere lonen te beperken.[100] Stoppen met avv leidt dus in geringe mate tot lagere lonen en meer werkgelegenheid.

Doordat avv vooral de lage en middeninkomens beïnvloedt, zal de inkomensongelijkheid toenemen bij het afschaffen van avv. Maar doordat alle effecten klein zijn, is ook de invloed op inkomensongelijkheid gering.

Beleidsopties m.b.t. avv
Hieronder bespreken we enkele beleidsopties met betrekking tot het algemeen verbindend verklaren van cao's. De eerste beleidsopties behouden avv als ordeningsinstrument. Daarna volgen enkele beleidsopties die verder gaan, zoals het geheel of gedeeltelijk stoppen met avv. De laatste beleidsopties bespreken ook enkele aspecten van juridische haalbaarheid indien relevant. Een disclaimer is hier echter op zijn plaats, bij daadwerkelijke uitwerking van deze opties is een uitgebreide juridische uitwerking noodzakelijk. Over de beleidsoptie 'avv onder voorwaarden' merken we slechts op dat die juridisch niet haalbaar is op grond van ILO-verdragen nummer 87 en 98.[101] Tot slot laten we minimumtarieven voor zzp'ers in cao's in deze publicatie ongemoeid, omdat de juridische status onduidelijk is.[102] Omdat in Nederland niet alleen lonen in cao's worden geregeld, maar ook andere zaken zoals arbeidstijden, pensioenen en scholing, dient (gedeeltelijk) afschaffen van avv vergezeld te gaan van een stelselwijziging waarin deze zaken op een andere manier worden geregeld. Tenzij de overheid deze zaken in het geheel niet meer collectief wil regelen.[103]

Beleidsoptie: avv toepassen op alle bedrijfstak-cao's of verlagen meerderheidsvereiste
In landen zoals België, Frankrijk en Oostenrijk gelden alle bedrijfstak-cao's voor alle werknemers in een bedrijfstak. In België is dit wettelijk vastgelegd (Regioplan 2015) en in Oostenrijk is het een gevolg van een verplicht lidmaatschap van een werkgeversorganisatie (OESO 2012). In juridisch opzicht zal een omvorming van het huidige privaatrechtelijke naar een publiekrechtelijk stelsel nodig zijn. De lonen zullen in geringe mate toenemen en door een lagere allocatieve efficiency van de arbeidsmarkt zullen de productiviteit en werkgelegenheid in geringe mate afnemen (waarbij alle effecten afgerond nul zijn). Ook kan de samenstelling van de werkgelegenheid in de betrokken bedrijfstakken nog

100 Merk op dat het effect van avv tot stand komt door een verandering in de vraag naar arbeid, die het gevolg is van de hogere onderhandelingsmacht van werknemersorganisaties. Door het hogere loon neemt de vraag naar arbeid af en neemt de evenwichtswerkloosheid toe. Het hogere loon leidt overigens ook tot meer arbeidsaanbod, maar dat effect is relatief gering tegenover het effect op de arbeidsvraag.
101 Zie ook (link).
102 Deze lijken in strijd met het mededingingsrecht en dienen in een juridisch kader besproken te worden.
103 Bij collectieve pensioenen vindt derdenbinding op een andere manier plaats dan via avv, maar in deze paragraaf beschouwen we de verschillende derdenbindingsprocedures gezamenlijk.

verder veranderen, doordat bedrijven minder werknemers in dienst zullen nemen en meer zzp'ers zullen inhuren. De ongelijkheid zal in geringe mate afnemen, omdat vooral de lonen van werknemers met lagere en middeninkomens zullen toenemen. Verder worden ook afspraken met positieve externe effecten beter mogelijk in de betrokken bedrijfstakken. Een gematigde vorm van de beleidsoptie is om het meerderheidsvereiste in de toets op avv te verlagen naar 50%. De genoemde effecten treden dan ook op, maar in een nog geringere mate.

Beleidsoptie: ruimere mogelijkheden tot dispensatie

De dispensatieregeling kan worden verruimd, bijvoorbeeld voor kleine of startende bedrijven of voor bedrijven die afwijkende afspraken maken met de ondernemingsraad. De regelingen en procedures kunnen in de wet worden vastgelegd, zodat avv als ordeningsinstrument gehandhaafd blijft. Het effect op de werkgelegenheid is in geringe mate positief bij dispensatie voor kleine of startende bedrijven, mede door een groter aantal start-ups (waarbij het afgerond nul is). De ongelijkheid onder werknemers neemt in geringe mate toe, doordat de werknemers van de desbetreffende bedrijven minder of zelfs geen toegang hebben tot collectieve regelingen en scholing vanuit O&O-fondsen. De effecten zullen per sector verschillen: innovatieve bedrijven zullen innovatieve afspraken maken die niet noodzakelijkerwijs slechter zijn dan de huidige cao's (maar die waarschijnlijk wel meer gericht zijn op productiviteit), terwijl minder innovatieve bedrijven waarschijnlijk vaker de cao's zullen onderbieden.

Beleidsoptie: avv beperken tot kernbepalingen

Deze beleidsoptie houdt in dat de reikwijdte van avv wordt beperkt tot een kern van verplichte bepalingen, zoals de bepalingen uit de EU-detacheringsrichtlijn waaronder loon, vakantiedagen, gezondheid en veiligheid. Bepalingen rondom scholing en training zouden toegevoegd kunnen worden vanwege hun positieve externe effecten.[104] Op deze wijze blijft de bescherming tegen een grote onderhandelingsmacht en/of onderbieding door werkgevers op de belangrijkste arbeidsvoorwaarden in stand. Belangrijke voordelen van avv zoals positieve externe effecten van cao's blijven ook behouden, terwijl de mogelijkheden voor maatregelen gericht op een specifieke achterban, zoals verlofdagen voor bepaalde groepen werknemers en aanvullingen op sociale zekerheid, afnemen.

Het effect op de werkgelegenheid is in geringe mate positief, omdat het effect van avv op de lonen blijft bestaan. Wel kan ongelijkheid op niet-verplichte bepalingen ontstaan. Avv als ordeningsinstrument blijft bestaan, omdat de regels zijn vastgelegd en de huidige procedure gevolgd kan blijven worden. Volgens deze beleidsoptie wordt het speelveld voor werkgevers en werknemers van tevoren vastgelegd. Daarmee is deze beleidsoptie juridisch

104 De precieze inhoud van kernbepalingen dient nader uitgewerkt te worden, evenals de juridische vastlegging. Het ligt echter niet voor de hand dat afspraken ten behoeve van een specifieke achterban, zoals verlofdagen voor bepaalde groepen en bovenwettelijke aanvullingen onder de kernbepalingen vallen.

kansrijker dan de eerder genoemde beleidsoptie ‘avv onder voorwaarden’ waarbij de toets achteraf plaatsvindt.

Beleidsoptie: afschaffen avv, met of zonder alternatieve regelingen voor pensioen en scholing
In veel landen, waaronder verschillende Scandinavische en Angelsaksische landen, vindt geen avv plaats. Omdat in Nederland veel geregeld is via cao’s, dient bij afschaffen ook nagedacht te worden óf en hoe collectieve regelingen voor scholing en pensioen voortgezet worden. Ook de arbeidsomstandigheden dienen op een andere manier geregeld te worden.[105] Vakbonden zullen hun onderhandelingspositie trachten te handhaven door meer leden te winnen.

Door de afnemende onderhandelingsmacht van werknemers nemen de lonen in geringe mate af en neemt de werkgelegenheid in geringe mate toe. Het arbeidsaanbod neemt overigens in geringe mate af door de lagere lonen, maar de arbeidsmarkt tendeert door de veranderende onderhandelingsmacht naar een nieuw evenwicht met uiteindelijk in geringe mate meer arbeidsvraag, meer werkgelegenheid en minder werkloosheid. Verder gaan positieve externe effecten en afspraken gericht op een specifieke achterban, verloren. De ongelijkheid zal in geringe mate toenemen, omdat vooral de lonen van lagere en middeninkomens in geringe mate zullen dalen.

Beleidsoptie: onderdelen cao’s alleen van toepassing op vakbondsleden
In verschillende landen, waaronder België en de Scandinavische landen, gelden onderdelen van cao-afspraken alleen voor vakbondsleden. Zo hangt bijvoorbeeld het recht op bepaalde werkloosheidsuitkeringen af van lidmaatschap, terwijl het onderhandelingsresultaat voor lonen wel voor alle werknemers geldt. Een dergelijke opzet vereist een stelselwijziging, waarbij nagedacht dient te worden óf en hoe collectieve regelingen voor bijvoorbeeld werkloosheid voortgezet dienen te worden. In een dergelijk stelsel zal naar verwachting het vakbondslidmaatschap toenemen waarbij de vraag is of het niveau van de Scandinavische landen gehaald zal worden. Positieve externe effecten kunnen verloren gaan, omdat bepaalde afspraken niet meer voor alle werknemers gelden. Afspraken gericht op de achterban en bovenwettelijke aanvullingen blijven bestaan, waarbij de achterban een betere afspiegeling van de beroepsbevolking zal vormen door het hogere ledenaantal. Verder zullen de administratieve lasten voor werkgevers toenemen, omdat die moeten gaan vaststellen welke van hun werknemers lid zijn van de vakbond(en) waarmee de cao is gesloten. De effecten op werkgelegenheid, productiviteit en ongelijkheid zijn gering. Deze effecten hangen daarbij af van de te bereiken graad van lidmaatschap en die is uitermate moeilijk te ramen.

2.3.2 Bovenwettelijke aanvullingen
Werkgevers en werknemers maken op verschillende onderdelen van de sociale zekerheid afspraken over bovenwettelijke aanvullingen, die werkgevers betalen aan werknemers.

105 Voor zover deze niet reeds wettelijk geregeld zijn in bijvoorbeeld de Arbowet.

De omvang van de bovenwettelijke aanvullingen verschilt tussen cao's en tussen regelingen. Van de werknemers die onder een cao vallen, heeft ongeveer de helft recht op een aanvulling op de werkloosheidsuitkering, loondoorbetaling bij ziekte en/of de arbeidsongeschiktheids-uitkering. De aanvulling op de werkloosheidsuitkering is met minder dan 4% van de totale werkloosheidsuitgaven relatief beperkt (Cuelenaere et al. 2014). Veel werknemers hebben bij ziekte recht op het volledige loon gedurende het eerste ziektejaar, de aanvullingen vormen dan ook bijna 30% van het totale doorbetaalde loon. In het tweede ziektejaar vormen de aanvullingen circa 13% van het totale doorbetaalde loon (Cuelenaere et al. 2014). Ook bij arbeidsongeschiktheid is sprake van aanvullingen: bovenwettelijke aanvullingen zijn met ongeveer 3 en 2% van de totale uitgaven voor de WGA en IVA relatief gering (Cuelenaere et al. 2014).

De bovenwettelijke aanvullingen beïnvloeden het gedrag van werknemers en hun werkgevers. Werknemers zijn namelijk beter verzekerd en kunnen daardoor minder moeite doen om werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid te voorkomen of verlaten. Werkgevers hebben hogere kosten, waardoor het mogelijk is dat ze enerzijds meer inspanning ter preventie verrichten en anderzijds minder werkgelegenheid creëren. Over de precieze omvang van de economische effecten van bovenwettelijke uitkeringen is weinig bekend.[106] Uit de literatuur weten we dat hogere en langere uitkeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid (hoofdstuk 3 uit CPB 2015a) tot een langer verblijf in deze uitkeringen leiden. Dit leidt tot hogere collectieve lasten. De omvang van de bovenwettelijke aanvullingen is bij deze uitkeringen echter gering, zodat afschaffen een relatief gering maar wel positief effect zou hebben op de werkgelegenheid. De omvang van de aanvullingen is substantieel bij ziekte. Maar het effect van afschaffen is minder duidelijk, omdat loondoorbetaling bij ziekte door de werkgever wordt betaald en de prikkel dus (deels) verschuift.[107] De werknemer krijgt namelijk een sterkere prikkel tot re-integratie, terwijl de prikkel voor preventie voor de werkgever juist afneemt. Uit de verzekeringswereld weten we dat enig eigen risico kan helpen bij het tegengaan van ongewenst gedrag (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4 uit CPB 2015b), waarbij een optimaal niveau van het eigen risico moeilijk te bepalen is.

Voor het beperken van bovenwettelijke aanvullingen zijn meerdere beleidsopties mogelijk. De beleidsoptie 'algemeen verbindend verklaren onder voorwaarden' blijkt juridisch niet haalbaar, zie de paragraaf over collectieve loononderhandelingen. Voor de andere beleidsopties geldt dat de juridische houdbaarheid daarvan vereist dat de overheid voldoende aantoont dat het maatschappelijk belang het ingrijpen in de contractvrijheid van de sociale partners rechtvaardigt. Bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid kan het effect op het gebruik van collectieve middelen aangehaald worden, terwijl bij ziekte het belang van enig eigen risico benoemd kan worden.

106 Cuelenaere et al. (2014) doen een poging, maar lopen stuk op identificatieproblemen.
107 Dit argument gaat bij werkloosheid ook op voor eigenrisicodragers zoals overheid en werkgevers in het onderwijs.

Beleidsoptie: bovenwettelijke aanvullingen fiscaal belasten
Fiscaal belasten tot een tarief van bijvoorbeeld 52% is eerder toegepast bij de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (Wet VPL, 2005). Als bovenwettelijke aanvullingen in cao's op vergelijkbare wijze belast zouden worden, dan dient daarvoor eerst een wettelijke basis gecreëerd te worden. De uitvoering van deze fiscale maatregel door de belastingdienst is complex. Alle cao-afspraken moeten in kaart worden gebracht, ziektegevallen moeten worden gemeld en de hoogte van de loondoorbetaling moet op basis van de polisadministratie worden vastgesteld. Tot slot is de juridische haalbaarheid van het fiscaal ontmoedigen van een algemeen verbindend verklaarde cao onduidelijk. De maatregel heeft een gering positief effect op de werkgelegenheid.

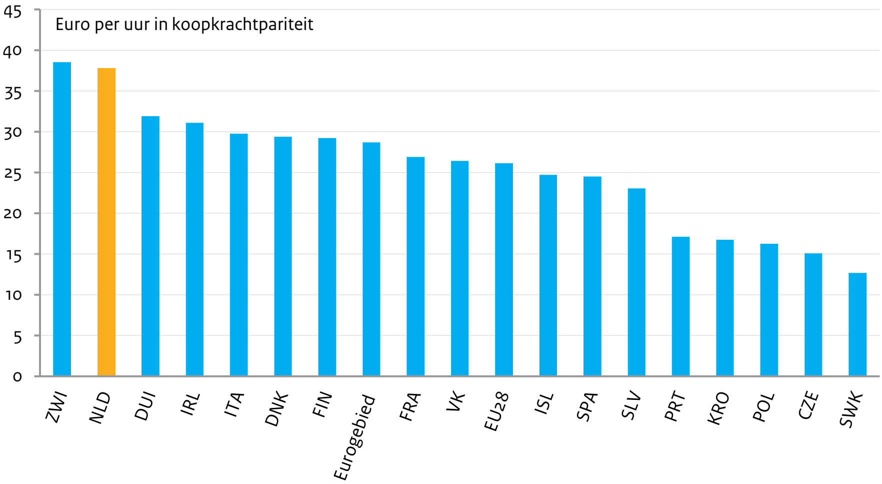
Beleidsoptie: beperken van bovenwettelijke aanvullingen tot maximum
De bovenwettelijke aanvullingen kunnen in de wet gebonden worden aan een maximum. Een dergelijke maatregel dient beargumenteerd te worden vanuit het algemeen belang. Wettelijke minima komen vaker voor (wettelijk minimumloon, ketenbepaling, uitzendbeding) en wel met het argument dat bescherming van werknemers bijdraagt aan het algemeen belang. Het algemeen belang bij het beperken van bovenwettelijke aanvullingen ligt mogelijk bij het verhogen van het aantal gewerkte uren, een meer evenwichtige verdeling van lasten tussen werkgever en werknemer en de mogelijk negatieve effecten op derden door hogere lasten. Jurisprudentie is niet bekend.[108] De maatregel heeft een gering positief effect op de werkgelegenheid. Het ex-ante budgettaire effect heeft alleen betrekking op de beperking van de bovenwettelijke afspraken bij ambtenaren en is daardoor ook beperkt.

2.3.3 Ambtenarensalarissen
De overheid heeft meer invloed op de lonen van ambtenaren dan op de lonen in de private sector. Er is een apart wettelijk kader dat de arbeidsrechtelijke positie van ambtenaren regelt. Bovendien neemt de overheid als werkgever rechtstreeks deel aan de cao-onderhandelingen voor ambtenaren. Ook bepaalt het kabinet grotendeels het budget[109] dat beschikbaar is voor de lonen en andere arbeidsvoorwaarden van ambtenaren.[110] De overheid kan bovendien als werkgever invloed uitoefenen op het eventueel versoberen van

108 Het is de vraag of beperking van bovenwettelijke aanvullingen uitgelegd wordt als maatregel ter bescherming van werknemers. Het is in principe ook mogelijk dat de werkgever als zwakkere partij aangemerkt wordt
109 Deze beschrijving schetst het algemene beeld, waarbij de positie van rijksambtenaren als voorbeeld is genomen. Voor specifieke onderdelen van de overheid (bijvoorbeeld decentrale overheden en waterschappen) kan de situatie anders zijn.
110 De overheid heeft ook invloed op het loonbudget in de zorg via de zogenoemde overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (ova). Dit is geregeld via het zogenoemde ova-convenant. Anders dan bij de referentiesystematiek voorziet het ova-convenant niet in een beleidsmatige aanpassing van de uitkomst van deze systematiek. Juridisch is aanpassing van het loonbudget uitvoerbaar bij een zorgvuldige opzeggingsprocedure van het convenant. Een dergelijke maatregel is behandeld in Zorgkeuzes in Kaart (maatregel 005).

Figuur 2.9

Loonkosten (incl. sociale lasten) in koopkrachtpariteit voor Rijksoverheid, 2012



Bron: Eurostat

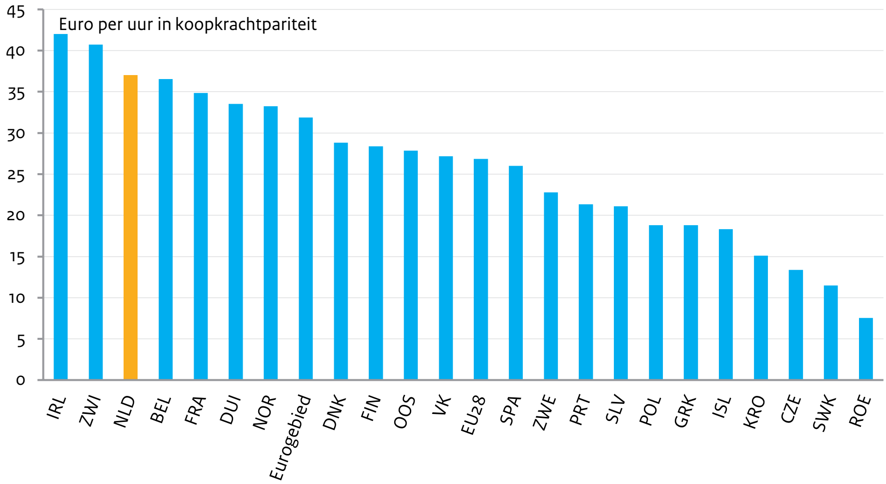
de secundaire arbeidsvoorwaarden in ruil voor een hoger loon. Ook bovenwettelijke aanvullingen kunnen in het overleg over het pakket worden betrokken (zie paragraaf 2.3.2). De secundaire arbeidsvoorwaarden en bovenwettelijke aanvullingen van ambtenaren zijn over het algemeen ten opzichte van de marktsector relatief ruim. Een dergelijke ruil tussen secundaire arbeidsvoorwaarden en loon kan echter niet eenzijdig worden opgelegd maar zal door onderhandelingen met de vakbonden moeten worden bereikt.

Overheidswerkgevers en vakbonden bepalen in onderling cao-overleg de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. De uitkomsten van het cao-overleg bij de overheid worden vastgelegd in publiekrechtelijke rechtspositieregelingen, die gebaseerd zijn op de Ambtenarenwet. De formele rechtspositie van ambtenaren wijkt hierdoor af van die van werknemers in de particuliere sector (zie tekstkader ‘Arbeidsrechtelijke positie van ambtenaren’). Het arbeidsvoorwaardenbudget wordt bepaald via de zogenoemde referentiesystematiek.[111] Uitgangspunt hiervan is dat de lonen van ambtenaren

111 Volgens deze systematiek is de ontwikkeling van het arbeidsvoorwaardenbudget gelijk aan de contractloonontwikkeling van de marktsector plus de verandering van de sociale lasten van bedrijven plus de gebudgetteerde som voor de zogenoemde incidentele lonen (bonussen, overwerkvergoedingen, periodieken e.d.). De referentiesystematiek is formeel vastgesteld in de ministerraad in 1997 en is in 1999 in werking getreden.

Figuur 2.10

Loonkosten (incl. sociale lasten) in koopkrachtpariteit voor het onderwijs, 2012



Bron: Eurostat

meegroeien met die in de particuliere sector. Het kabinet kan echter op beleidsmatige gronden afwijken van de reguliere uitkomst van de systematiek.

In Nederland zijn de loonkosten bij zowel de Rijksoverheid als in het onderwijs relatief hoog vergeleken met andere Europese landen (zie figuren 2.9 en 2.10), wat mede het gevolg is van de hoge gemiddelde leeftijd en het hoge opleidingsniveau van de Nederlandse ambtenaren. Als gecorrigeerd wordt voor individuele eigenschappen (opleidingsniveau, leeftijd) en beroepskarakteristieken, dan behoort het salaris van de Nederlandse ambtenaar in Europees perspectief tot de middenmoot (Christofides en Michael 2013).

Omdat er sprake is van één arbeidsmarkt waarop de overheid concurreert met andere werkgevers om dezelfde arbeidskrachten, kunnen op lange termijn de salarissen bij de overheid niet lager liggen dan in de marktsector (Zeilstra en Elbourne 2014). Naar eventuele beloningsverschillen tussen de overheid en de marktsector is veel empirisch onderzoek gedaan. Het resultaat hangt sterk af van de onderzochte tijdsperiode, de onderzoekstechniek en de correctiefactoren die worden gebruikt (Berkhout en Salverda 2013, Zeilstra et al. 2014), wat erop wijst dat het lastig is eenduidig vast te stellen of ambtenaren relatief veel of weinig verdienen. Verschillen in opleidingsniveau en leeftijd tussen de publieke en private sector kunnen een verschil in gemiddeld loon tussen beide sectoren veroorzaken. Bovendien is de spreiding van de lonen tussen medewerkers in de

marktsector groter en stijgen de lonen met de leeftijd sneller in de marktsector dan bij de overheid (CPB 2011).[112]

Verder kunnen loonverschillen bestaan tussen de overheid en de marktsector om te compenseren voor verschillen in werkloosheidsrisico, secundaire arbeidsvoorwaarden en ontwikkelingsmogelijkheden van werknemers. Gecorrigeerd voor deze factoren zouden er vanwege economische evenwichtsmechanismen voor hetzelfde soort werk met gelijke kwaliteitseisen op lange termijn geen beloningsverschillen tussen de private en collectieve sector kunnen zijn.

Sinds 1984 lopen de brutolonen per arbeidsjaar van de overheid en de marktsector in Nederland redelijk parallel (figuur 2.11). Het brutoloon (exclusief sociale lasten van werkgevers) bestaat uit de contractlonen, die door vakbonden en werkgeversorganisaties worden afgesproken, en de incidentele lonen. Incidentele lonen zijn bijvoorbeeld periodieken, bonussen en overwerkvergoedingen. In macro-economische cijfers bevat het incidentele loon ook het effect van de verandering van de samenstelling van de werkende beroepsbevolking. Als bijvoorbeeld het aandeel van hoger opgeleiden toeneemt, dan leidt dit tot een groei van de incidentele lonen, omdat hoger opgeleiden over het algemeen meer verdienen dan lager opgeleiden.

Van 2010 tot en met 2014 was sprake van kortingen op de ontwikkeling van het arbeidsvoorwaardenbudget, de zogenoemde nullijn, waardoor de contractloonontwikkeling bij de overheid beperkt bleef. In de periode 2011-2014 stegen de contractlonen in de markt cumulatief met 5,2% en bij de overheid met 1,3%. Inclusief de incidentele component, namen de lonen in de marktsector toe met 6% en bij de overheid met 4,3%. De beperking van de ontwikkeling van de contractlonen bij de overheid is dus deels gecompenseerd door een sterkere stijging van de incidentele lonen. Dit is in lijn met het beeld dat de lonen van de overheid op lange termijn de lonen van de marktsector volgen.[113]

Afwijkingen tussen de som van de contractloonontwikkeling en de ontwikkeling van de incidentele lonen van de overheid en die van de marktsector worden gemiddeld in circa drie tot vier jaar goed gemaakt (Zeilstra en Elbourne 2014).

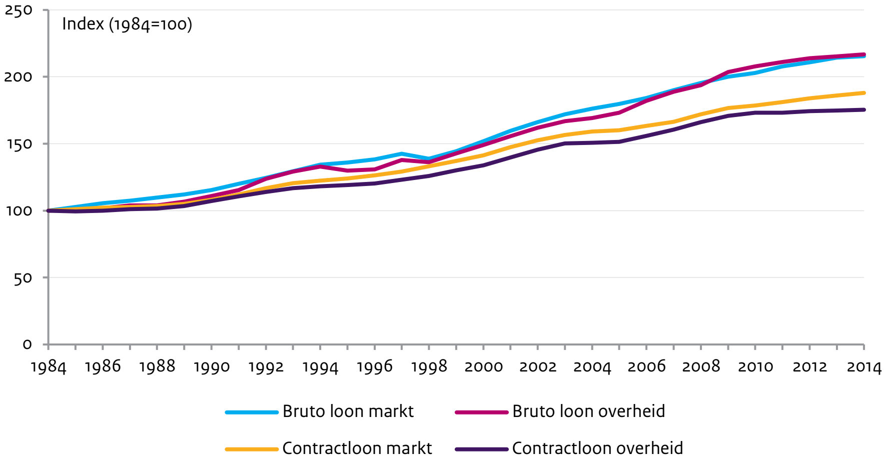
Beleidsoptie: nullijn ambtenaren

Het kabinet is bevoegd om op beleidsmatige gronden af te wijken van de uitkomsten van het referentiemodel. Bij een nullijn wordt de ontwikkeling van de beschikbare loonruimte verminderd met de contractloonontwikkeling van de marktsector. Omdat op lange

112 Paragraaf 2.3.1 van deze publicatie gaat dieper in op de arbeidsmarkteffecten en de beleidsopties van deze zogenoemde loonprofielen.

113 Het hogere incidentele loon bij de overheid kan ook deels veroorzaakt zijn door een samenstellingseffect. Bovendien heeft een toename van de contractlonen betrekking op alle ambtenaren, terwijl een groei van de incidentele lonen per definitie verschilt tussen werknemers. Achter hetzelfde macro-economische beeld gaan verschillende verdelingseffecten schuil.

Figuur 2.11
Brutolonen per arbeidsjaar en contractlonen in markt en overheid



Bron: CBS

termijn de contractlonen van de overheid gelijk moeten zijn aan die van de markt – er is immers sprake van één arbeidsmarkt waarop overheid en marktsector met elkaar concurreren om dezelfde arbeidskrachten – leidt deze maatregel niet tot permanent lagere lonen van ambtenaren. Deze optie heeft dus geen structureel effect op het overheidsbudget, de werkgelegenheid en de arbeidsproductiviteit.

In de periode 2010-2014 is er sprake geweest van een nullijn, waardoor de contractlonen bij de overheid de afgelopen jaren al minder zijn gestegen dan in de marktsector. Hierdoor ligt het, gezien het aanpassingsmechanisme van drie tot vier jaar, in de rede te veronderstellen dat een lagere contractloonontwikkeling bij de overheid in normale economische omstandigheden voor een substantieel deel gecompenseerd wordt door hogere incidentele lonen, waardoor de nullijn ook op korte termijn bij gelijkblijvende omvang en samenstelling van het overheidspersoneel geen effect heeft op het benodigde loonbudget.

Beleidsoptie: hogere ambtenarensalarissen
Beleidsmakers kunnen op twee manieren de ambtenarensalarissen verhogen. Als de overheid rechtstreeks deelneemt aan de loononderhandelingen kan het via een voorstel in de cao-onderhandelingen.[114] Een andere methode is het verhogen van het loonbudget voor de overheid. In dat geval is het de vraag of het extra budget wordt ingezet voor hogere lonen of voor andere doelen, zoals meer personeel.

114 Dit is niet voor alle overheidssectoren mogelijk.

Op de werkgelegenheid heeft deze maatregel geen effect. Er zal hooguit sprake zijn van een verschuiving tussen de marktsector en de overheid op korte termijn. Op korte termijn leidt deze beleidsoptie tot een verslechtering van het overheidssaldo. De mate van verslechtering is afhankelijk van de verhoging die wordt beoogd. Als de overheidssalarissen eenmalig 1% meer stijgen dan die van de marksector en verder de marktsector volgen, dan heeft dit een ex-ante effect op het overheidssaldo van 0,6 mld euro. Op langere termijn zijn de gevolgen minder duidelijk. In principe is er ook bij een hoger loonbudget één arbeidsmarkt, waardoor bij een gelijkblijvende omvang en samenstelling van het personeelsbestand het salaris bij de overheid niet structureel kan afwijken van dat van de marktsector. Zolang belastingbetalers echter bereid zijn de hogere overheidssalarissen te financieren, is dit mogelijk. Wel kan de overheid in de loop van de tijd extra kwaliteitseisen gaan stellen doordat meer mensen bij de overheid willen werken. Al met al verlopen de evenwichtsmechanismen bij een loonafwijking naar boven naar verwachting aanmerkelijk trager dan bij een afwijking naar beneden.

Beleidsoptie: versoberen bovenwettelijke uitkeringen

De regelingen voor bovenwettelijke uitkeringen komen tot stand via onderhandelingen tussen sociale partners. De wetgever kan deze voorwaarden niet eenzijdig veranderen zonder overleg en overeenstemming met de bonden (zie kader). Wel kan het kabinet beleid maken om het aantrekkelijk te maken dergelijke voorwaarden te versoberen (zie paragraaf 2.3.2).

Beleidsoptie: clusteren tot drie cao's voor de overheid

Bij deze beleidsoptie wordt het aantal cao's voor de overheid verminderd tot bijvoorbeeld drie. Te denken valt bijvoorbeeld aan een cao voor het openbaar bestuur, een voor onderwijs, een voor politie en defensie.[115] Het verminderen van het aantal cao's kan leiden tot meer gelijkheid tussen de verschillende, maar inhoudelijk vergelijkbare, onderdelen van de overheid. De effecten op werkgelegenheid en productiviteit zijn gering, maar het zou de mobiliteitshindernissen tussen overheden kunnen verminderen. Idealiter leiden minder cao's tot een verlaging van de coördinatiekosten, terwijl bovendien zaken als scholing van werknemers mogelijk efficiënter kunnen worden georganiseerd.

Het is echter de vraag of deze potentiële winsten in de praktijk kunnen worden gerealiseerd. De totstandkoming van minder cao's voor de hele overheid kan niet eenzijdig door de wetgever worden opgelegd. De verschillende overheidswerkgevers (denk bijvoorbeeld aan gemeenten) hebben immers afzonderlijke democratisch gelegitimeerde besturen en (deels) ook eigen middelen en belastingopbrengsten. Daar komt bij dat de keuze van de reikwijdte van een cao ook een zaak is van de overheidswerkgevers en de vakbonden

115 Mogelijk zal verdere differentiatie in de arbeidsvoorwaarden binnen deze clusters noodzakelijk blijven, bijvoorbeeld omdat wordt geconcurreerd met verschillende onderdelen van de arbeidsmarkt en toeslagen wegens beschikbaarheid buiten kantooruren meer betekenis hebben (denk aan gevangenisbewaarders).

Arbeidsrechtelijke positie van ambtenaren

De rechtspositie van ambtenaren wijkt op dit moment formeel af van die van gewone werknemers. De rechtspositie van ambtenaren is geregeld in publiekrechtelijke rechtspositieregelingen die gebaseerd zijn op de Ambtenarenwet. Een reden voor de aparte ambtenarenstatus is dat de overheid zowel werkgever is als het publieke belang dient. Bij ambtenaren is formeel sprake van een aanstelling en niet van een tweezijdig contract, zodat de rechtsverhouding van de ambtenaar wordt geregeld via het bestuursrecht en niet via het civiel recht. In de rechtspositieregelingen zijn de rechten en verplichtingen van de ambtenaren vastgelegd, alsook hun materiële arbeidsvoorwaarden. Ambtenaren ontlenen hun rechten en verplichtingen, anders dan gewone werknemers, dus niet rechtstreeks aan overeenkomsten tussen de overheidswerkgever en vakverenigingen van overheidspersoneel. In de praktijk worden de rechten en verplichtingen en de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren overigens sinds 1989 vastgesteld in overleg en overeenstemming met een meerderheid van de tot het overleg toegelaten vakbonden. Sinds 1998 zijn stapsgewijs de wettelijke werknemersverzekeringen (WAO/WIA, Ziektewet, Werkloosheidswet, Zorgverzekeringswet) van toepassing verklaard op de ambtenaren. Aanvullingen op de wettelijke werknemersverzekeringen zijn als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden opgenomen in de rechtspositieregelingen.

Het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren van de Tweede Kamerleden Van Weijenberg en Keijzer brengt grote groepen ambtenaren onder de werking van het private arbeidsrecht en schakelt daarmee hun rechtspositie grotendeels gelijk met die van gewone werknemers. Als dit initiatiefwetsvoorstel wordt aanvaard door de Eerste Kamer en bekrachtigd door de regering, valt vanaf een nader te bepalen invoeringsdatum ook het grootste deel van de ambtenaren onder het gewone arbeidsrecht, wat gevolgen heeft voor bijvoorbeeld de ontslagbescherming en voor de arbeidsvoorwaarden- en loonvorming. De ontslaggronden blijven min of meer gelijk. Wat nieuw is, is dat ambtenaren na de normalisering recht krijgen op toetsing voorafgaande aan het ontslag door de civiele rechter of het UWV in plaats van toetsing achteraf door de bestuursrechter en op de door de Wwz geïntroduceerde transitievergoeding bij ontslag. De collectieve arbeidsvoorwaarden van ambtenaren worden na de normalisering in onderhandeling tussen overheidswerkgever en vakbonden vastgelegd in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) en de cao werkt rechtstreeks door in de individuele arbeidsovereenkomst van de ambtenaar.

Anders dan in sommige andere landen kunnen ambtenaren in Nederland net als werknemers in de marktsectoren ontslagen worden, maar ontslag van ambtenaren levert op korte termijn weinig op in termen van het overheidssaldo, doordat overheidswerkgevers in beginsel eigenrisicodragers voor de WW

zijn en dus de werkloosheidsuitkeringen betalen. De WW-rechten van een groot deel van de ambtenaren worden bovendien via de bovenwettelijke uitkeringen in hoogte en duur aangevuld, eveneens voor eigen rekening van de overheidswerkgevers. In 2001 is de zogenoemde wachtgeldregeling afgeschaft. Ter compensatie zijn de bovenwettelijke uitkeringen ingevoerd, die bestaan uit een aanvullende en een aansluitende uitkering. De uitkering stopt bij het einde van de werkloosheid, bijvoorbeeld als de ambtenaar weer aan het werk gaat, bij het einde van de maximale uitkeringsduur of bij pensionering. De WW-uitkering van een rijksambtenaar is dezelfde als voor reguliere werknemers (70% van het loon gedurende de wettelijke uitkeringsduur), maar de periode waarop een rijksambtenaar maximaal recht heeft op een werkloosheidsuitkering is door de aansluitende uitkering in totaal maximaal drie keer zo lang als die van een reguliere werknemer die alleen een WW-uitkering ontvangt, ervan uitgaande dat die ambtenaar niet tussentijds weer aan het werk gaat. (a)

Overigens zijn deze bovenwettelijke rechten sinds 2001 aanzienlijk versoberd in vergelijking met de oude wachtgeldregelingen, en zijn zij anders voor verschillende sectoren van de overheid. De meeste overheidssectoren hebben een bovenwettelijke WW-regeling die op de meeste werknemers van toepassing is. Het initiatiefvoorstel van Van Weijenberg en Keijzer wijzigt de materiële arbeidsvoorwaarden waaronder de aanvullende rechten bij werkloosheid niet. Die zijn en blijven een zaak van onderhandelingen tussen de sociale partners, net als in de marktsector. De wetgever kan deze voorwaarden niet eenzijdig veranderen zonder overleg en overeenstemming met de bonden. Een verdergaande normalisering van de positie van ambtenaren betekent daarom niet automatisch dat ook de bovenwettelijke uitkeringen en andere (secundaire) arbeidsvoorwaarden verder worden versoberd.

(a) http://wetten.overheid.nl/BWBR0008114/geldigheidsdatum_08-04-2013#Hoofdstuk2.

gezamenlijk in de betreffende sectoren van de overheid. Dit betekent dat er tussen de overheidswerkgevers en de vakbonden overeenstemming moet bestaan om te komen tot minder cao's voor de overheid.

De overgang naar minder cao's zal uitonderhandeld moeten worden tussen de werkgevers en vakbonden (tijdelijke, eenmalige extra transactiekosten). Dit betekent dat er meerdere overgangsregelingen in het leven geroepen moeten worden, wat gepaard gaat met extra uitvoeringskosten. Daarnaast kan het harmoniseren van arbeidsvoorwaarden zowel leiden tot kostenverlagingen als tot kostenverhogingen, afhankelijk van de arbeidsvoorwaarden die voor de geclusterde cao's als uitgangspunt worden genomen. Het is niet op voorhand te bepalen welke onderhandelingsuitkomst het meest waarschijnlijk is.

2.4 Beleid m.b.t. individueel onderhandelde lonen

De overheid heeft geen directe invloed op individuele lonen. Indirect kan zij echter via wetgeving en loonbelastingen wel invloed uitoefenen op de loonprofielen en de topbeloningen. De lonen, vooral van hoogopgeleiden, lopen in Nederland sterker dan in andere landen op met de leeftijd en ook bepaalde loonkosten lopen op met de leeftijd. Over topbeloningen wordt zowel in Nederland als in andere landen een maatschappelijke discussie gevoerd. De overheid heeft instrumenten om de topbeloningen te stimuleren of juist af te remmen.

2.4.1 Loonprofielen

Oplopende lonen met leeftijd

Loonprofielen beschrijven het verloop van lonen over de leeftijd en ervaring.[116] Uit de statistieken blijkt dat het gemiddelde uurloon van werknemers in Nederland stijgt met de leeftijd, maar steeds minder hard naarmate mensen ouder worden. Vanaf een jaar of 45 verloopt het uurloonprofiel vrijwel vlak, en het daalt pas na de AOW-gerechtigde leeftijd (zie figuren 2.12 en 2.13). Het Nederlandse loonprofiel is de afgelopen jaren weinig veranderd (figuur 2.13), ondanks alle veranderingen op de arbeidsmarkt.[117]

De lonen lopen in Nederland steiler op met de leeftijd dan in de meeste andere landen en ze blijven langer doorstijgen (figuur 2.12).[118] In sommige landen daalt het gemiddelde loon van werknemers na een bepaalde leeftijd weer,[119] maar Nederland is

116 De term loonprofiel wordt ook gebruikt voor de toename van loon met de baanduur. Deze komt deels, maar niet geheel, overeen met het loonprofiel over de leeftijd. Lonen van mensen veranderen over hun levensloop afhankelijk van het verloop van het loon binnen een baan (met baanduur), en de verandering van loon na wisseling van baan.

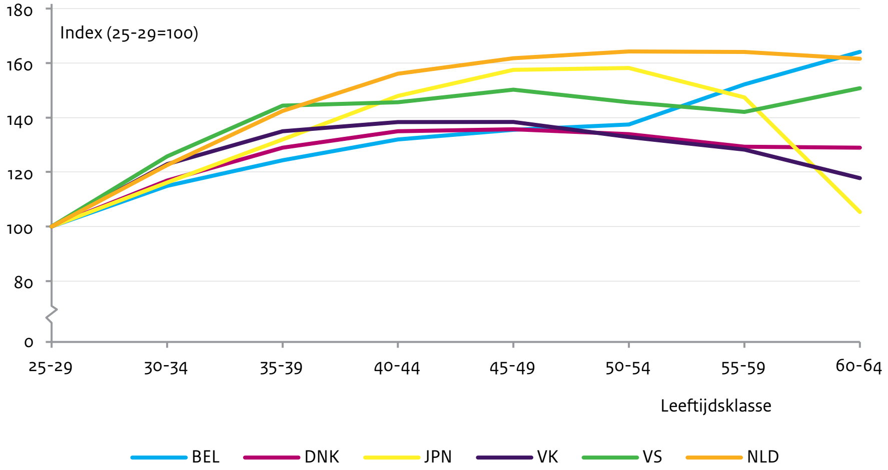
117 De toegenomen arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen, de toename van flexibele arbeidscontracten, de toegenomen arbeidsmobiliteit en allerlei institutionele wijzigingen in de sociale zekerheid zijn voorbeelden van veranderingen die invloed zouden kunnen hebben op de loonprofielen.

118 Deelen (2012) laat zien dat de loonprofielen m.b.t. de baanduur in Nederland ook relatief steil zijn.

119 Japan is een voorbeeld van een land waar de lonen aan het eind van de loopbaan steil afnemen. Het combineert een stelsel van steile loonprofielen tot een bepaalde leeftijd in een aparte deelmarkt, met aflopende loonprofielen na een bepaalde leeftijd in een andere deelmarkt (Heywood en Siebert 2009). Werknemers werken in die periode bij grote bedrijven die er een strak regime op na houden, met lange baanduren, maar ook ontslag na een bepaalde leeftijd. Bij dat ontslag krijgen mensen hoge ontslagvergoedingen mee, die een deel van de mensen gebruikt om de periode te overbruggen totdat men staatspensioen ontvangt. Een grote groep is na het leeftijdsontslag echter aangewezen op werk in de andere deelmarkt, op basis van tijdelijke contracten en tegen lagere lonen.

Figuur 2.12

Uurloonprofielen (bruto) in verschillende landen in 2010 of dichtstbijzijnde jaar[a] (index: 25-29 = 100)



(a) Data hebben betrekking op 2008 voor België en Noorwegen, 2009 voor Denemarken, Finland en Ierland, 2013 voor Nederland, 2010 voor de overige landen. De loonprofielen zijn niet gecorrigeerd voor compositie-effecten. Als wordt gecorrigeerd voor compositie-effecten zijn de profielen van sommige landen vlakker (OESO 2015d), maar deze gecorrigeerde profielen zijn voor Nederland niet beschikbaar.

Bron: OESO (2013). Voor Nederland: CBS Statline.

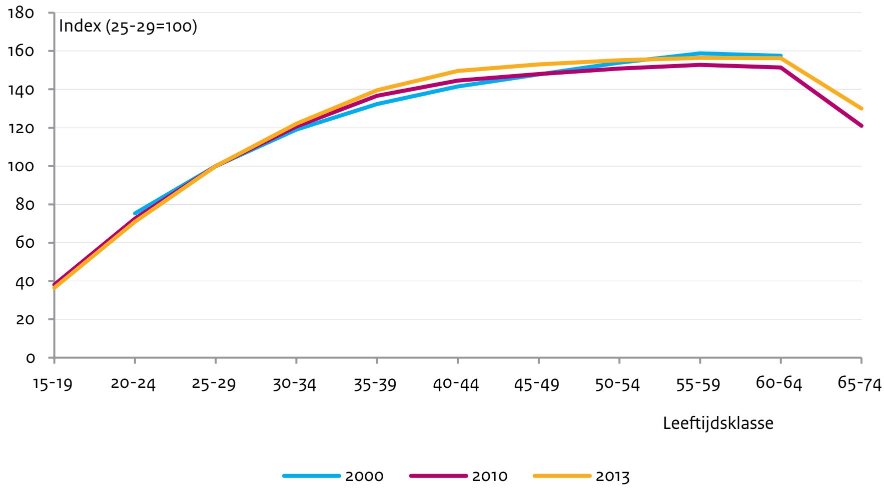
een van de landen waar dit nauwelijks gebeurt.[120] In Nederland verdient een werknemer in de leeftijdscategorie 55-59 gemiddeld 1,6 keer zoveel per uur als een werknemer in de leeftijdsgroep 25-29 (zie tabel 2.1 in OESO 2014a).

De loonprofielen over de levensloop zijn steiler voor hoogopgeleiden dan voor middelbaar- en vooral laagopgeleiden. De lonen van laagopgeleiden stijgen vanaf 25 jaar ongeveer 25% tot aan de pensioengerechtigde leeftijd, die van middelbaaropgeleiden met 50%, terwijl lonen van hoogopgeleiden verdubbelen of verdrievoudigen gedurende hun loopbaan (figuur 2.14).

120 De Beer en Van Bekkum (2010) presenteren cijfers van Eurostat op basis van het jaar 2006, waaruit een dalend loonprofiel voor ouderen mannen in de industrie en commerciële dienstverlening naar voren komt. Het is onduidelijk waar het verschil tussen deze gegevensbronnen precies vandaan komt. Beide bronnen betreffen cross-sectiegegevens, ongecorrigeerd voor samenstellingseffecten.

Figuur 2.13

Nederlandse uurloonprofielen in 2000, 2010 en 2013 (index: 25-29 = 100)



(a) Ongecorrigeerd voor samenstellingseffecten.

Bron: Cijfers m.b.t. 2000: OESO Ageing and Employment Policies Netherlands. Cijfers m.b.t. 2010 en 2013: CBS Statline.

Oorzaken van steile loonprofielen

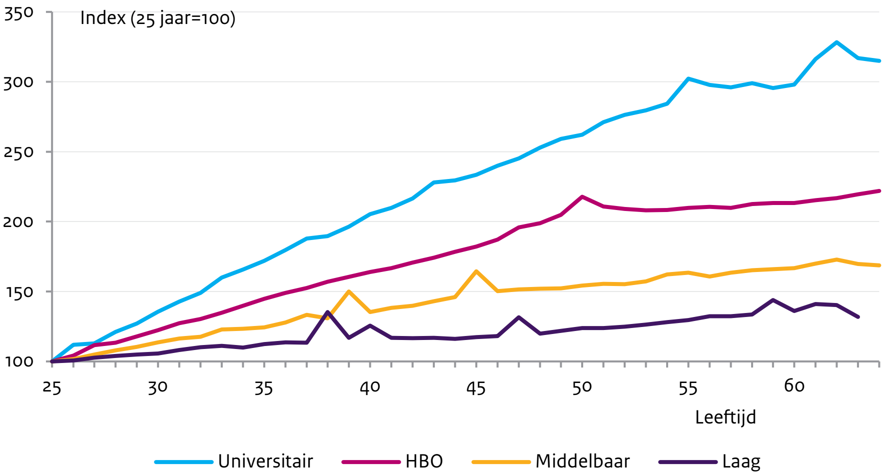
De oorzaken van steile loonprofielen liggen in samenstellingseffecten, cao-schalen, en het loonvormingsgedrag van individuele werkgevers. Samenstellingseffecten vormen een statistische verklaring voor oplopende loonprofielen. De samenstelling van de groep mensen die doorwerken tot op hoge leeftijd, is deels bepalend voor het gemiddelde loon dat oudere werknemers ontvangen. [121] Het feit dat in Nederland hoogopgeleiden, en andere 'sterke groepen', langer doorwerken dan laagopgeleiden (Henkens et al. 2009, Knoef en Been 2015), veroorzaakt dat het gemiddelde loon op hogere leeftijden sterker wordt bepaald door de lang doorwerkende hoogbetaalden.[122] Het resterende, niet-statistische, deel van de oorzaak van de loonprofielen ligt in het daadwerkelijk hogere loon dat individuen ontvangen gedurende hun leven.

121 Dit ligt vooral voor de hand in landen met vervroegde-uittredingsregelingen en/of makkelijke toegang tot arbeidsongeschiktheidsregelingen. Nederland behoorde in het verleden tot deze groep, maar inmiddels niet meer. In dat licht is het verrassend dat de loonprofielen de afgelopen jaren weinig zijn veranderd (zie figuur 2.13). Voor België en Italië zijn dergelijke factoren een belangrijke verklaring; daar zijn de loonprofielen na correctie voor samenstellingseffecten beduidend vlakker (OESO 2015d).

122 Tevens komen oudere werklozen vaker terug als zelfstandigen op de arbeidsmarkt in plaats van als werknemers (Been en Knoef, 2017), waardoor een eventuele daling van hun uurloon niet zichtbaar is in de figuren over gemiddelde uurlonen van werknemers.

Figuur 2.14

Nederlands uurloonprofiel (bruto) over de levensloop naar opleidingsniveau



Bron: Deze cijfers zijn berekend op het levensloopbestand van Lever en Waaijers (2013a). Het betreft levenslopen die zijn geconstrueerd uit cijfers over individuen in de periode 1999-2005: gegevens over individuen van verschillende leeftijd die sterk op elkaar lijken, zijn aan elkaar geplakt om tot een totale levensloop te komen. Opleidingsniveau is daarbij een constante en betreft het uiteindelijk hoogst behaalde opleidingsniveau. Vandaar dat we op lagere leeftijden een loon observeren van mensen met tertiair opleidingsniveau.

De institutionele basis voor het hogere loon dat individuen ontvangen naarmate ze ouder worden, ligt in cao's, met gedetailleerd vastgelegde functieschalen en treden. [123] Individuele werkgevers schalen hun werknemers in en laten ze doorgroeien door deze treden en schalen. Zolang mensen bij dezelfde werkgever blijven, is de weg door de schaal vrijwel altijd opwaarts, net als de sprong van de ene functieschaal naar de volgende. In de praktijk groeien mensen, op basis van afspraken in cao's en feitelijke praktijk binnen organisaties, steeds meer op basis van functioneren door de schaal in plaats van automatisch

123 In vrijwel alle cao's zijn loonschalen afgesproken (bron: FNV cao-database). Sectoren verschillen in het aantal schalen en het aantal treden per schaal. Dit hangt mede samen met het aantal verschillende functies dat binnen de loontabel van een cao valt. In het onderwijs valt bijvoorbeeld iedere werknemer onder de loontabel, van conciërge tot directeur, terwijl in de kleinmetaal werknemers vanaf universitair niveau niet onder de loontabel vallen.

op basis van functiejaren. Voor mensen die bij hun werkgever blijven, gebeurt het (zo goed als) nooit dat werknemers teruggaan in salaris (Vlasblom et al. 2013).[124,125]

Lonen stijgen in de praktijk langer door dan cao's vastleggen.[126] Het feit dat hoogopgeleiden meer promoties maken, waarbij ze een schaal omhoog gaan, verklaart deels hun langer doorstijgende loonprofiel. Als mensen op een gegeven moment het maximum van hun schaal bereiken, weerhoudt dit werkgevers er niet van de lonen verder door te laten stijgen. De lonen van oudere werknemers stijgen in de marktsector bijvoorbeeld vaak uit boven de collectief afgesproken maxima (Deelen en Euwals 2014), wat individuele onderhandelingen tussen werkgever en werknemer aanwijst als de oorzaak van de lang doorstijgende lonen.[127] Alleen lonen van ouderen die na ontslag een nieuwe baan vinden, dalen wel degelijk (Deelen et al. 2014).

Zowel cao-schalen als de uitkomsten van de onderhandelingen tussen individuele werkgevers en werknemers zijn het gevolg van productiviteitsverloop over de leeftijd, in combinatie met systemen van uitgestelde beloning en onderhandelingsmacht van oudere werknemers: [128]

1. Bepaalde kennis, vaardigheden en productiviteit nemen toe met de leeftijd en mensen gaan gedurende hun loopbaan steeds hogere functies bekleden. Uit de overzichtsstudie van De Hek en Van Vuuren (2011) blijkt dat het belang

124 Ruim 60% van de oudere werknemers kan zich echter wel voorstellen dat hij/zij op een gegeven moment kiest voor demotie (Van Dalen en Henkens 2015). Het is dus de vraag of het echte taboe aan de werknemers- of aan de werkgeverskant zit. Werkgevers zijn vaak bang voor een dalende motivatie na demotie (Euwals et al. 2013), en werknemers houden vaak vast aan wat zij zien als verworven rechten.

125 In vrijwel alle landen is sprake van neerwaartse loonrigiditeit. Ook in de VS, het land met de meest flexibele arbeidsmarkt, vindt de daling van de lonen ook vooral plaats via instroom van ouderen tegen lagere lonen en niet zozeer vanwege lonen die dalen binnen bestaande banen (Bewley 1998), al zijn er recent aanwijzingen dat flexibele beloningsstructuren en overwerkvergoedingen de individuele lonen flexibeler maken dan in het verleden werd gedacht (Kurmann et al. 2016).Ook bridge jobs en partial retirement zijn in de VS gangbaarder dan in veel Europese landen.

126 In de cao van het onderwijs doet een leerkracht er bijvoorbeeld vijftien jaar over om aan het einde van zijn schaal te komen. Schoonmakers krijgen de eerste jaren juist steeds hetzelfde loon en krijgen na zeven jaar eenmalig 3% loonverhoging en bereiken dan de top van hun schaal. In de metaal hangt de tijd waarin iemand aan het einde van zijn schaal komt, samen met zijn opleiding

127 Deelen en Euwals (2014) onderzochten in hoeverre de ruimte tussen de werkelijke lonen en de in cao's afgesproken (maximale) contractuele lonen, bijdraagt aan het feit dat lonen op hogere leeftijd blijven doorstijgen in de periode 2006-2010. In de publieke sector blijken cao-loonschalen en hun maxima leidend voor de lonen van oudere werknemers, maar dit geldt niet in de marktsector. Daar ontvangt een deel van de oudere werknemers een loon dat boven het maximum van de hoogste loonschaal ligt.

128 In het verleden was het pensioen dat gebaseerd was op het laatstverdiende loon, een aanvullende reden waarom het loon in de laatste fase van het werkzame leven steeg.

van opgebouwde (bedrijfsspecifieke) kennis in de oplopende loonprofielen verschilt tussen bedrijven, opleidingsniveaus en beroepen. In het ene beroep duurt het langer voordat iemand het tot in de puntjes beheerst, en zijn er meer promotiemogelijkheden, dan in het andere. Er zijn echter ook beroepen waar de productiviteit aan het eind van het werkzame leven lijkt af te nemen. Dit betreft vooral de fysiek zwaardere beroepen (zie ook kader over het meten van productiviteit). Het is een open vraag of de productiviteit in Nederland tot op hogere leeftijd door blijft stijgen dan in andere landen.

2. Bedrijven betalen jongeren minder dan hun productiviteit en ouderen meer dan hun productiviteit (uitgestelde beloning) om werknemers te motiveren om zich in te blijven zetten voor hun bedrijf.[129] Dit geldt vooral in situaties waar individuele productiviteit moeilijk te observeren is, en daarvan zijn er in de Nederlandse kenniseconomie steeds meer. Borghans en Kriechel (2007) laten zien dat systemen van uitgestelde beloning in Nederland in veel sectoren gebruikelijk zijn. Bovendien blijkt uit onderzoek van Oude Smulders et al. (2014) dat werkgevers nadat de periode van het 'impliciete contract van uitgestelde beloning' achter de rug is, alleen werknemers tegen een fors lager salaris in dienst willen houden. Overigens zijn werkgevers uit angst voor demotivatie huiverig om nieuwe medewerkers lager in te schalen dan zittende medewerkers, ook al zijn (oudere) sollicitanten bereid om een lager loon te accepteren (Bewley 1998, Lindbeck en Snower 2001).

3. Ouderen hebben een betere onderhandelingspositie, bijvoorbeeld doordat ze als gevolg van hun lange baanduur duurder zijn om te ontslaan[130] en omdat zij een hogere vertegenwoordiging hebben in de vakbond. Internationale studies laten zien dat loonprofielen sterker oplopen met de leeftijd in sectoren waar vakbonden actief zijn.[131]

129 Het argument van de uitgestelde beloning is voor het eerst gedocumenteerd door Lazear (1979, 1981, 1983) en wordt wel 'deferred compensation schemes' genoemd, ofwel stelsel van uitgestelde betaling. Dit systeem van uitgestelde beloning komt steeds meer onder druk te staan als gevolg van het grotere aandeel tijdelijke contracten en de toenemende arbeidsmobiliteit. Naarmate mensen minder lang bij een bedrijf blijven werken, verliest het systeem van uitgestelde beloning zijn bestaansrecht en het vormt steeds meer een belemmering voor werkgevers om ouderen in dienst te nemen. Op dit moment is het een open vraag hoe de stelsels van uitgestelde beloning zich in de toekomst zullen ontwikkelen.

130 De Wet Werk en Zekerheid (WWZ) heeft de ontslagvergoeding voor ouderen ingeperkt, maar door hun lange baanduur zijn ze nog steeds relatief duur om te ontslaan. Dit geeft hun onderhandelingsmacht. Werknemers met een lang dienstverband hebben een grote insidermacht. Ook als hun productiviteit aan het eind van hun loopbaan afneemt, kunnen zij daardoor hogere lonen blijven eisen (Teulings 2010).

131 Zie Zangelidis (2008), Abraham en Farber (1988), Kuhn en Sweetman (1999), Ballou en Podgursky (2002), Williams (2009).

De relatie tussen leeftijd en productiviteit

De discussie over de relatie tussen leeftijd en productiviteit is langlopend en ingewikkeld. Economen proberen sinds lange tijd de productiviteit van werknemers en de leeftijd-productiviteitsprofielen te bepalen, zonder veel resultaat. Skirbekk (2004) en Gelderblom (2006) geven een literatuuroverzicht en in 2013 is er een themanummer van het tijdschrift *Labour Economics* aan gewijd. De conclusie luidt dat leeftijd-productiviteitsprofielen bijzonder lastig te bepalen zijn. Studies lopen aan tegen het probleem van de meetbaarheid van productiviteit, het probleem van selectiviteit en aggregatieproblemen.

De eerste hindernis bij het bepalen van het verloop van de productiviteit over de leeftijd is dat productiviteit bijzonder lastig te meten is. Economisch onderzoek naar de relatie tussen leeftijd en productiviteit heeft daardoor weinig inzichten opgeleverd. In de beroepsgeneeskunde, cognitieve psychologie en gerontologie is wel vastgesteld dat biomedische indicatoren zoals spiersterkte, gezichts- en gehoorvermogen, long- en hartfunctie afnemen met de leeftijd, terwijl sociale vaardigheden verbeteren als mensen ouder worden. De eerste categorie studies heeft bijgedragen aan het idee dat productiviteit zou afnemen met de leeftijd, maar die relatie is niet eenduidig vast te stellen. De conclusie lijkt vooral dat oudere werknemers meer geschikt zijn voor functies waarin een beroep wordt gedaan op geaccumuleerde kennis en omgaan met verantwoordelijkheden van belang is, dan voor functies die een hoge handelingssnelheid vereisen of fysiek zwaar zijn.

Een tweede hindernis bestaat uit het feit dat de mensen die werken niet hetzelfde zijn als mensen die niet werken, waardoor beide groepen lastig met elkaar te vergelijken zijn. Ook bedrijven met veel ouderen en bedrijven met weinig ouderen zijn niet direct met elkaar te vergelijken. Succesvolle bedrijven groeien immers, en nemen mensen (meestal jongeren) aan, waardoor succesvolle bedrijven gemiddeld jongere werknemers hebben dan minder succesvolle bedrijven.

De derde uitdaging ligt in het meten van productiviteit op individueel niveau. In de praktijk werken mensen in teams en nemen zijn in dat team een bepaalde rol in. Die rol kan verschillen per leeftijd. Ouderen besteden wellicht meer tijd aan het inwerken van jongere werknemers. Een individuele meting vertekent dan het beeld van de prestaties van een individu.

Over het algemeen geldt dat studies die beter controleren voor al deze mogelijke vertekeningen, kleinere productiviteitsdalingen met de leeftijd constateren. Verschillende studies, waaronder een recente en goed uitgevoerde studie met administratieve gegevens door Börsch-Supan en Weiss (2016), vinden zelfs helemaal geen productiviteitsdaling, maar een doorstijgende productiviteit tot rond de 60 jaar, zelfs in een werkomgeving met repetitieve taken (een autofabrikant). Voor Nederland vinden Van Ours en Stoeldraijer (2011) weinig empirische ondersteuning voor een algemeen leeftijdsafhankelijk loon-productiviteitsgat. Wel is er brede consensus over het feit dat bepaalde vaardigheden toenemen met de leeftijd en andere juist afnemen (zie bijvoorbeeld De Grip et al. 2015), en over het feit dat Nederlandse werkgevers negatiever zijn over de loon-productiviteitsverhouding van ouderen dan over die van jongeren, en negatiever dan in andere landen (Conen et al. 2015).

Gevolgen van steile loonprofielen
De gevolgen van de stijgende loonprofielen voor de maatschappelijke welvaart verschillen per oorzaak. Loonstijgingen die een toenemende productiviteit met de leeftijd weerspiegelen zijn geen probleem. Uitgestelde beloning is geen probleem zo lang mensen hun leven lang bij hetzelfde bedrijf blijven werken. In alle andere gevallen zijn er negatieve gevolgen voor de maatschappij, doordat de baankans van (werkloze) ouderen te lijden heeft onder een gat tussen de productiviteit en het loon,[132,133] en doordat het de vrijwillige arbeidsmobiliteit belemmert die preventief zou kunnen zijn om bijvoorbeeld te ontsnappen uit krimpende beroepen (CPB 2011). De huidige problemen omtrent langdurige werkloosheid onder ouderen, en het negatieve beeld van werkgevers over de productiviteit van oudere werknemers, geven de indruk dat er wel degelijk sprake is van een probleem.

Invloed van de overheid
De overheid heeft alleen *indirect* invloed op de loonprofielen. Ze heeft geen directe invloed op collectief onderhandelde lonen of de individuele loonafspraken tussen werkgevers en werknemers, behalve voor ambtenaren. Indirect heeft de overheid invloed op de onderhandelingsmacht van de oudere werknemers, die bijvoorbeeld het gevolg zijn van hogere ontslagvergoedingen/ontslagbescherming voor oudere werknemers,[134] betere uitkeringsrechten voor oudere werknemers en cao's die zijn afgesproken met vakbonden die vooral veel oudere leden hebben.

Beleidsoptie: focus loonvorming procedures meer op prestatie en vaardigheden en minder op leeftijd en baanduur
Deze aanbeveling van de OESO aan Denemarken (OESO 2015d, blz. 116) lijkt ook relevant voor Nederland. Behalve voor ambtenaren heeft de overheid echter geen directe invloed op de loonvorming die in handen van de sociale partners en individuele werkgevers ligt. Werknemers in Nederland groeien al steeds meer op basis van functioneren door de schaal in plaats van automatisch op basis van functiejaren. De schalen en treden blijven bestaan, maar de groei erdoorheen wordt meer prestatieafhankelijk. Een verdergaand alternatief zou zijn om minder schalen en treden af te spreken, of in de meest extreme situatie in cao's alleen een basisloon vast te leggen en geen cao-schalen en treden meer

132 Zie onder andere Hutchens (1986), Daniel en Heywood (2007), Heywood et al. (2010), Heywood en Jirjahn (2015).
133 Zoals eerder vermeld, gelden de hogere lonen immers niet alleen voor ouderen die al lang in dienst zijn, maar bieden werkgevers nieuwe oudere werknemers ook geen lonen die ver onder het loon van de gemiddelde oudere in het bedrijf liggen, uit angst voor negatieve effecten op de motivatie of de werksfeer. Zwick (2012) toont aan dat bedrijven minder ouderen in dienst nemen, naarmate hun loonprofielen steiler zijn. Dus ook als individuele ouderen hun reserveringslonen aanpassen, is er niet automatisch werk voor deze mensen.
134 Sinds de recente inwerkingtreding van de Wet Werk en Zekerheid is de ontslagvergoeding niet langer afhankelijk van leeftijd, maar wel van baanduur. Doordat ouderen gemiddeld langere baanduren gelden voor hen gemiddeld hogere ontslagvergoedingen en daaraan ontlenen ze een hogere onderhandelingsmacht.

op te nemen. Alle lonen en loonsveranderingen zouden dan individueel bepaald worden en meer samenhangen met het functioneren van een individu, dat jaarlijks besproken wordt in functioneringsgesprekken. Een ander alternatief is om meer gebruik te maken van flexibele beloningsvormen voor mensen die de top van de schaal hebben bereikt, zodat hun beloning flexibeler wordt (Kurmann et al. 2016).[135]

Hoe individueler de ontwikkeling over de schalen en treden, hoe beter een loonprofiel aansluit bij een productiviteitsprofiel. Naarmate individualisering verder wordt doorgezet, zullen de transactiekosten mogelijk toenemen (immers, voor ieder individu moet jaarlijks opnieuw het loon worden vastgesteld). Bovendien kunnen de individuele verschillen toenemen. En er zijn ook nadelen verbonden aan prestatieafhankelijke beloning, die vooral gelden als de prestatiebeloning afhangt van de individuele prestatie en niet van de bedrijfs- of teamprestatie. Dit geldt des te meer in gevallen waar de individuele productiviteit lastig objectief meetbaar is.

Leeftijdsafhankelijke loonkosten

Niet alleen de lonen lopen op met de leeftijd; soms zijn er additionele loonkosten die toenemen met de leeftijd terwijl het loon zelf niet stijgt. Deze extra kosten beïnvloeden de aantrekkelijkheid van oudere werknemers voor werkgevers, en zijn waarschijnlijk deels de oorzaak achter de pessimistischer houding van Nederlandse werkgevers over de loonkosten-productiviteitsverhouding in vergelijking met werkgevers in andere landen en in vergelijking met hun mening over de loonkosten-productiviteitsverhouding bij jongeren (Conen et al. 2015).

Aangrijpingspunten voor de overheid om de loon*kosten* van ouderen te beïnvloeden zijn bijvoorbeeld:

- (deels) doorbetaalde extra vrije dagen die ouderen onder veel cao's hebben en die de overheid fiscaal zou kunnen belasten (met als doel om maatwerk te stimuleren in leeftijdsbewust personeelsbeleid in plaats van generieke ouderendagen);
- de wijze waarop pensioenpremies al dan niet oplopen met de leeftijd; [136]
- het risico op hogere WW-lasten voor werkgevers die eigenrisicodrager zijn (omdat ouderen vaak langere WW-rechten hebben als gevolg van de referte-eis)
- de hogere ontslagvergoeding voor mensen met een lange baanduur (ouderen hebben vaak lange baanduren);

135 In de huidige praktijk bieden werkgevers in tijden van arbeidsmarktkrapte extra salarisverhogingen, die ze niet terugdraaien als de conjunctuur verslechtert. Flexibele beloningen kunnen helpen om de hoogte van de lonen meer mee te laten ademen met de conjunctuur.

136 Hier is in een systeem met doorsneepremies geen sprake van. 8% van de pensioenen is volgens een defined contribution systeem, vaak bij verzekeraars, waarbij de franchise afhankelijk is van de leeftijd (zie DNB 2015).

– de hogere ziekterisico's van ouderen,[137] met bijbehorende hogere doorbetalingsplicht voor werkgevers die eigenrisicodrager zijn. Hiervoor zijn no-riskpolissen[138] in het leven geroepen.
– hoogte van socialezekerheidspremies, bijvoorbeeld door premiekortingen te geven.[139]

Seniorendagen die alleen aan leeftijd gekoppeld zijn, zijn in strijd met de Wet gelijke behandeling op grond van de leeftijd bij de arbeid (WGBLA). Op grond van artikel 7 WGBLA mag de overheid wel beredeneerde (leeftijds-)discriminerende maatregelen nemen om de arbeidsparticipatie van een groep te bevorderen. Dit houdt in dat er een rechtvaardiging zou moeten zijn voor een generieke uitzondering op basis van leeftijd. Die rechtvaardiging kan individueel uiteraard heel goed bestaan, maar generiek vrijwel nooit. Deze leeftijdsdiscriminatie is echter nooit voor de rechter gebracht.

De sociale partners hebben afgesproken om minder ontziemaatregelen in cao's op te nemen en in plaats daarvan aan leeftijdsbewust personeelsbeleid te doen. Dat zij dit in de praktijk brengen, blijkt uit het feit dat er veel minder nieuw afgesloten cao's zijn met seniorendagen dan gemiddeld over alle cao's (tabel 2.8).[140] Individuele werkgevers zijn tussen 2005 en 2013 ook minder ontziemaatregelen gaan gebruiken en kregen daardoor een positiever oordeel over de loonkosten van oudere werknemers (Josten en Vlasblom 2015). Desalniettemin richt het HR-beleid van veel werkgevers zich nog steeds met name op ontziebeleid: in circa de helft van de arbeidsorganisaties worden leeftijdsvakantiedagen of seniorenverlof aangeboden (De Grip et al. 2015).

137 Ouderen melden zich weliswaar niet vaker ziek, maar het risico op langdurende ziekte is groter. Het verzuimpercentage van ouderen is daardoor hoger. Zie bijvoorbeeld cijfers van het CBS (link).
138 Momenteel ontvangen ondernemingen die een nieuwe werknemer in dienst nemen die voor 8 juli 1954 geboren is, en langer dan 52 weken een WW-uitkering heeft gehad en vanuit de WW bij in dienst gekomen, een no-risk polis. Dat houdt in dat deze werknemers, als ze ziek worden, na 13 weken ziekte een Ziektewetuitkering krijgen en dus niet meer door het bedrijf doorbetaald worden..
139 Voor werknemers boven de pensioengerechtigde leeftijd hoeven werkgevers bijvoorbeeld geen sociale-zekerheidspremies te betalen. Sinds 2013 kent Nederland een 'mobiliteitsbonus': ondernemingen die een oudere uitkeringsgerechtigde in dienst nemen krijgen, bij een fulltime dienstverband, drie jaar lang 7000 euro korting op de werknemersverzekeringspremies (dat is ruim een derde van de gemiddelde WW-uitkering van een 50-plusser). Deze premiekorting gold voor uitkeringsgerechtigden die minimaal 50 jaar oud zijn, en is recentelijk beperkt tot 56 jaar en ouder. Dit type maatregelen is juridisch aanvaardbaar bij een objectieve rechtvaardigingsgrond, die zou kunnen liggen in kleine baanvindkansen van oudere werklozen.
140 Er zijn daarentegen steeds meer cao's waarin specifieke afspraken voor senioren staan (tabel 2.8). Als dit flexibele afspraken zijn die op individueel niveau ingezet kunnen worden, dan spoort dit met de inzichten van leeftijdsbewust personeelsbeleid. Als dit vaste afspraken zijn die samenhangen met alleen de leeftijd, dan juist niet. Het is op dit moment niet duidelijk welke van de twee in de praktijk vooral in cao's wordt opgenomen en hoe werkgevers daar in de praktijk mee omgaan.

Tabel 2.8

Percentage van alle cao's met seniorendagen of breder leeftijdsafhankelijk personeelsbeleid, stand per eind oktober

	% van alle cao's	% van nieuwe cao's afgesloten tussen 1 januari en 29 oktober 2015
Met seniorendagen	46%	4%
Met levensfasebewust personeelsbeleid	32%	40%
Met afspraken voor senioren	77%	79%
Met seniorenbeleid	64%	71%

Noot: inclusief Overheid.

Bron: FNV database.

Leeftijdsbewust personeelsbeleid legt de nadruk op preventieve maatregelen om problemen als gevolg van afnemende inzetbaarheid met de leeftijd te voorkomen, aangevuld met curatieve maatregelen om problemen met de inzetbaarheid van (oudere) werknemers op te lossen daar waar op individueel niveau noodzakelijk (en dus niet generiek). Denk bijvoorbeeld aan afspraken over een gestructureerde aanpak in het bespreken van het eventueel aanpassen van functies, of het volgen van scholing in de jaarlijkse beoordelingscyclus. De kern hiervan is dat er sprake is van maatwerk: mensen worden niet puur op basis van hun leeftijd uitgezonderd van bepaalde plichten en ontvangen niet puur op basis van hun leeftijd extra rechten, maar uitzonderingen worden op individuele basis besproken.

Beleidsoptie: fiscale naheffing extra vrije dagen of regelingen van doorbetaalde partiële participatie puur gebaseerd op leeftijd

Als de overheid de loonkosten van ouderen omlaag wil brengen, met als doel de aannamekans van werkloze ouderen te vergroten, dan zou zij kunnen overwegen om een fiscale naheffing te introduceren equivalent aan de manier waarop dat bij de ontmoediging van VUT-regelingen is gebeurd. In 2006 legde de overheid werkgevers die ontslagregelingen met het karakter van een vervroegde uittreding toepasten een fiscale boete op. De Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling[141] (wet VPL) betekende het einde van de regelingen VUT, prepensioen en overbruggingspensioen. Op dezelfde manier zou de overheid een fiscale naheffing op extra vrije dagen/uren of doorbetaalde partiële participatie voor ouderen kunnen introduceren. Naar verwachting zal dit het proces van vermindering van seniorendagen, waarvan we hierboven constateerden dat ze in minder nieuwe cao's een plek krijgen, versnellen. Het structurele effect op het overheidssaldo is ex post klein vanwege de gedragsreacties, maar ook ex ante is het budgettaire effect kleiner dan 0,1 mld.

141 De levensloopregeling is per 1 januari 2012 afgeschaft.

Deze maatregel verhoogt waarschijnlijk de structurele werkgelegenheid licht. De structurele werkloosheid daalt, doordat de lagere loonkosten van ouderen de baankans van werkloze ouderen vergroot en daarmee de werkloosheidsduur van ouderen verkort. Bovendien stijgt het arbeidsaanbod mogelijk, doordat ter compensatie van de verslechterde arbeidsvoorwaarden in termen van vrije dagen de lonen zullen stijgen (totdat de som van lonen en ontslagvergoeding weer gelijk is aan het initiële niveau). Voor zover die compenserende loonstijging voor alle werknemers geldt, vlakt dit het loonkostenprofiel over de leeftijd af. De hogere lonen stimuleren het arbeidsaanbod onder jongeren, maar het effect op het arbeidsaanbod van ouderen is onbekend.[142]

Deze beleidsoptie verkleint ex post de inkomensongelijkheid, doordat de compenserende loonstijgingen meer dan gemiddeld ten goede komen aan jongeren en die hebben een lager inkomen dan ouderen. Ex ante is er geen effect op de inkomensongelijkheid.

Beleidsoptie: cao's met leeftijdsafhankelijke vrije dagen in plaats van maatwerk niet algemeen verbindend verklaren;

Beleidsopties op het vlak van selectief avv'en van cao's komen aan de orde in paragraaf 2.3.1. Het selectief algemeen verbindend verklaren van cao's is strijdig met ILO-verdrag 87/95. Deze beleidsoptie is in de praktijk dus moeilijk uitvoerbaar. Enkele andere mogelijkheden uit paragraaf 2.3.1, zoals alleen avv van kernbepalingen of bepaalde onderdelen alleen van toepassing laten zijn op vakbondsleden, zouden mogelijke alternatieve kunnen zijn om de leeftijdsafhankelijke vrije dagen minder breed beschikbaar te maken.

Beleidsoptie: ontslagvergoeding niet meer laten oplopen boven de tien dienstjaren

Als de ontslagvergoeding na tien dienstjaren niet verder oploopt, dan drukt dit de onderhandelingsmacht van ouderen, en daarmee waarschijnlijk de loonprofielen. Ter compensatie van de verslechterde arbeidsvoorwaarden in termen van ontslagvergoedingen, zullen de lonen stijgen, totdat de som van lonen en ontslagvergoeding weer gelijk is aan het initiële niveau (Jongen 2010). Doordat de onderhandelingsmacht van oudere werknemers in de loononderhandeling afneemt, zullen de loonprofielen vlakker worden.

De lagere ontslagvergoeding gaat ten koste van het inkomen/vermogen van ouderen die ontslagen worden. Hiervan gaat een (beperkte) stimulans uit om sneller werk te aanvaarden na ontslag, wat de structurele werkloosheid onder ouderen verlaagt. Het effect van wijzigingen in het vermogen op de arbeidsparticipatie zijn echter doorgaans klein.
In totaal resulteert een lichte stijging van de werkgelegenheid. Het ex-ante budgettaire effect is beperkt, omdat het alleen de lagere ontslagvergoeding van ambtenaren omvat.

142 De arbeidsvoorwaarden voor ouderen verslechteren door de afname van vrije dagen, wat mogelijk zwaarder weegt dan de compenserende loonstijging. Het saldo is afhankelijk van de arbeidsaanbodeffecten van de verschillende leeftijdsgroepen. De empirie suggereert dat zowel jongeren als ouderen elastischer zijn dan personen van middelbare leeftijd, wat het bepalen van het saldo lastig maakt.

Het werkgelegenheidseffect is eveneens beperkt, omdat het om een vrij kleine groep mensen gaat die door deze maatregel betere kansen op de arbeidsmarkt zouden kunnen krijgen.

Deze maatregel verkleint de inkomensongelijkheid en armoede onder werkenden en verhoogt de productiviteit licht. De compenserende loonstijging verlaagt de armoede onder werkenden. Deze compenserende loonstijging komt waarschijnlijk meer ten goede aan jongeren dan aan ouderen en omdat ouderen meer verdienen dan jongeren, verlaagt dit ex post de loonongelijkheid.[143] Ontslagvergoedingen vormen onderdeel van het vermogen en hebben als zodanig geen effect op armoede of inkomensongelijkheid. Vermogensongelijkheid neemt waarschijnlijk af, omdat juist mensen met hoge lonen ook hoge ontslagvergoedingen ontvangen en juist die nemen af. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 van Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 1 heeft een verlaging van de ontslagvergoeding waarschijnlijk een kleine verhoging van de productiviteit tot gevolg: banen worden minder gouden kooien die een belemmering vormen voor vrijwillige baanmobiliteit, waardoor de matching op de arbeidsmarkt verbetert.

Beleidsoptie: uitbreiding premiekortingen ouderen
De doorrekening van deze beleidsoptie staat in hoofdstuk 4. Voor dit hoofdstuk is een relevante toevoeging dat premiekortingen voor ouderen automatisch herstel van de loonprofielen kunnen tegengaan, als ze ertoe leiden dat werkgevers zelf de lonen van ouderen niet aanpassen. Bovendien kunnen premiekortingen leiden tot stigmatisering van ouderen.

Loonkosten versus productiviteit
Nederlandse werkgevers zijn pessimistischer over de verhouding tussen loonkosten en productiviteit dan werkgevers in andere landen, en achten de loonkosten-productiviteitsverhouding gunstiger bij jongeren (Conen et al. 2015). De overheid kan de productiviteit van oudere werknemers stimuleren door de prikkels voor werkgevers en werknemers om te investeren in duurzame inzetbaarheid te vergroten. Premiedifferentiatie voor WW is een manier om de prikkels voor werkgevers te vergroten, terwijl minder baan- en inkomenszekerheid de prikkels voor werknemers om te investeren in hun eigen werkzekerheid vergroten. Andere manieren om de productiviteit van oudere werknemers te bevorderen zijn bijvoorbeeld stimulering van scholing gedurende de gehele levensloop (zie Kansrijk onderwijsbeleid), het gelijktrekken van fiscale behandeling van investeringen in fysiek versus menselijk kapitaal, of transitiebudgetten bij ontslag oormerken voor van-werk-naar-werkbegeleiding (zie hoofdstuk 4) en inzet van mobiliteitscentra (idem).

Onder anderen Picchio en Van Ours (2012) hebben aangetoond dat scholing van ouderen helpt voor de kans op werk, terwijl onder meer Heyma (2015) heeft laten zien dat scholing effectief is om oudere werklozen aan het werk te helpen.

143 Ex ante is er geen effect op de inkomensongelijkheid.

Beleidsoptie: investeer in leven-lang-leren om productiviteit tot op hoge leeftijd hoog te houden
Beleidsopties omtrent scholing voor werklozen of met ontslag bedreigde werkenden staan in hoofdstuk 4 van dit boek. Beleidsopties omtrent scholing voor werkenden, zoals scholingsvouchers komen aan de orde in Kansrijk onderwijsbeleid. Hiertoe behoort ook de fiscale stimulans voor scholing van oudere werkenden. Vouchers helpen vooral de werknemer (om van werkgever te veranderen). Belastingvoordeel helpt vooral werkgevers om huidige werknemers (bedrijfsspecifiek) bij te scholen. Het vinden van effectieve instrumenten om leven-lang-leren te stimuleren blijkt lastig. *Deadweight loss* is daarbij een belangrijk probleem. Veel gelden gaan naar scholing die werkgevers of werknemers anders zelf zouden financieren. Onderzoek wijst uit dat oudere werknemers andere behoeften qua leermethoden hebben dan jongeren en vaardigheden op een andere manier aanleren.[144] Oudere werknemers hebben bijvoorbeeld meer dan jongeren baat bij praktische en werkgerelateerde kennis in de vorm van *on- the-job training* (Zwick 2015).

Beleidsoptie: transitiebudget oormerken voor van-werk-naar-werkbegeleiding, bij- of omscholing
Deze beleidsoptie wordt besproken in hoofdstuk 4.

2.4.2 Topbeloningen

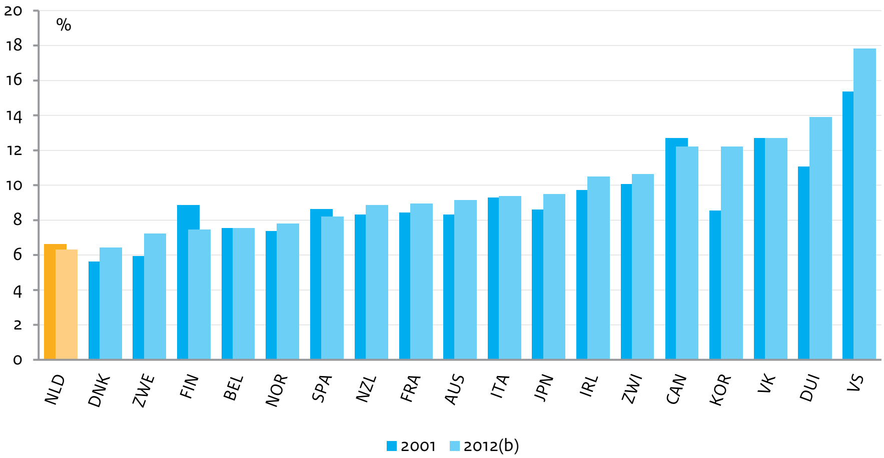
Topinkomens en topbeloningen in internationaal perspectief
Deze paragraaf gaat over topbeloningen van werknemers. Deze topbeloningen zijn onderdeel van topinkomens. Hoewel deze twee begrippen grotendeels overlappen, zijn ze niet identiek (zie tekstkader "Meting en vergelijkbaarheid van topinkomens"). Topbeloningen zijn hoge lonen ter vergoeding van geleverde arbeid van een individu. Topinkomens zijn een breder begrip, waar ook inkomen onder valt dat niet met werk in loondienst is verworven, zoals kapitaalinkomsten, en heeft bovendien betrekking op huishoudens in plaats van op individuen. Het verschil is onder meer van belang voor de beleidsopties: fiscale maatregelen in de inkomensbelasting hebben betrekking op topinkomens, terwijl normen en gedragscodes specifiek zijn voor topbeloningen.[145]

Als startpunt van deze paragraaf dient het bredere begrip topinkomens, waar onder meer topbeloningen onder kunnen vallen. De top 1% hoogste verdieners van Nederland ontvangt 6% van het totale bruto-inkomen en 4% van het netto beschikbaar huishoudinkomen (zie tekstkader 'Meting en vergelijkbaarheid van topinkomens,). De top 0,1% verdient 1,5% van het primaire inkomen (Jacobs et al. 2013b). In internationaal perspectief is het inkomensaandeel van de top 1% meest verdienenden in Nederland laag (figuur 2.15).

144 Voor een overzicht van de literatuur zie Cedefop (2012).
145 Waar mogelijk gebruiken we het deel van de topinkomens dat voortvloeit uit arbeid, om zoveel mogelijk te richten op topbeloningen.

Figuur 2.15

Internationale vergelijking inkomensaandeel[a] top 1% van de inkomens



(a) Bruto-inkomensaandelen (zonder kapitaalwinsten).
(b) Cijfers over 2012 zijn niet voor elk land beschikbaar. Voor Duitsland gaat het om 2008, voor Ierland, Italië en Finland om 2009, voor Australië, Canada, Denemarken, Japan en Zwitserland om 2010, voor Noorwegen om 2011, voor Zweden om 2013 en voor de Verenigde Staten om 2014. Voor de niet-genoemde landen gaat het om 2012.

Bron: World Top Incomes Database (Alvaredo et al. 2015)

Het aandeel van de topinkomens in Nederland lijkt de afgelopen tien jaar weinig toegenomen (figuur 2.13, Caminada en Wang 2015).[146] De topinkomens stegen in de eerste jaren na de millenniumwisseling weliswaar sterker dan het mediane loon, maar uit cijfers van de World Top Incomes Database blijkt over de totale periode 2001-2012 geen stijging.[147]
In sommige andere OESO-landen steeg het aandeel van de topinkomens in het totale bruto-inkomen van fiscale eenheden wel (figuur 2.15 en Förster et al. 2014).

Nederland verschilt ook van veel andere landen doordat hier de hoogste 0,1% en 0,01% niet onevenredig hard zijn toegenomen ten opzichte van de totale top 1%. In veel andere OESO-landen zijn in de periode 1970-2010 de top 0,1% en 0,01% harder gegroeid dan de rest

146 Hierbij moet men wel rekening houden met enkele meet- en vergelijkcomplicaties voor de verdeling van topinkomens, die worden beschreven in box 2.1.
147 Dit kan verklaard worden door het feit dat topinkomens volatieler zijn dan andere inkomens; ten tijde van de laatste recessie daalden de topinkomens wereldwijd sterker dan het gemiddelde, waarna zij echter ook weer sneller stegen als de economie weer aantrok (Förster et al. 2014). De ontwikkeling over de tijd is ook afhankelijk van de behandeling van statistische breuken (bijvoorbeeld de wijziging in het belastingstelsel in 2000-2001) en de berekeningsmethoden (zie box 2.1).

Tabel 2.9

Kenmerken top 1% van de inkomens in box 1ª van de inkomstenbelasting

Kenmerk	% van top 1%
Geslacht	
Man	85,8
Vrouw	13,6
Leeftijd	
Tot 35 jaar	3,4
35 tot 45 jaar	20,5
45 tot 50 jaar	18,8
50 tot 55 jaar	18,2
55 tot 60 jaar	15,9
60 tot 70 jaar	19,3
ouder dan 70 jaar	4,5
Herkomst	
Nederland	83,0
Westers land	12,5
Niet-westers land	4,0
Status	
Werknemer particulier bedrijf	60,8
Ambtenaar	4,0
Directeur-grootaandeelhouder	8,5
Zelfstandige	13,6
Pensioenontvanger (ongeacht leeftijd)	12,5
Overig	0,6

(a) Getallen over 2014. In totaal gaat het om ongeveer 176.000 personen, met een gemiddeld bruto-inkomen van 161.000 euro. Getallen tellen niet geheel op door afrondingsverschillen in de data.

Bron: CBS, 850 duizend inkomens in toptarief inkomstenbelasting, persbericht, 2015

van de top 1% (Förster et al. 2014). In de Verenigde Staten is het inkomensaandeel van de top 0,01% bijvoorbeeld verzesvoudigd sinds 1975. In dezelfde periode is de verdeling binnen de top 1% in Nederland weinig veranderd (Jacobs et al. 2013b, Caminada et al. 2015).

De top 1% van de inkomens in box 1 van de inkomsten belasting gaat in Nederland voornamelijk naar mannen tussen de 45 en 70 jaar oud (tabel 2.9).[148] Het gaat daarbij om (bruto-)

148 Merk hierbij op dat het hier niet meer gaat om 'topinkomens'; de groep topinkomens kan namelijk onder meer bestaan uit aanmerkelijkbelanghouders en vermogenden die niet in box 1 belast worden. Ook gaat het hier niet om 'topbeloningen', gezien inkomen uit vermogen dat niet onder aanmerkelijk belang valt, ook belast wordt in box 1 van de inkomstenbelasting.

inkomens vanaf ongeveer 125.000 euro. Het grootste gedeelte is werknemer in een particulier bedrijf, 13,6% van de groep werkt als zelfstandige[149] en het aandeel ambtenaren ligt relatief laag.[150] Maatregelen die de lonen van topambtenaren beïnvloeden, hebben daardoor weinig invloed op de topinkomens.

Het grootste gedeelte van de top*beloningen* in Nederland bestaat uit regulier salaris (44%), maar ook bonussen (23%) en aandelen en opties (22%) zijn belangrijke componenten.[151] Die verdeling komt overeen met het gemiddelde van de andere landen, exclusief de VS.[152] CEO's van de grootste bedrijven[153] verdienden in Nederland in 2006 gemiddeld 2,4 miljoen dollar, wat onder het gemiddelde lag van de veertien landen die bestudeerd zijn door Fernandes et al. (2013).[154] Internationale vergelijking van deze bedragen wordt echter bemoeilijkt door het feit dat de onderzochte bedrijven wellicht niet allemaal even groot zijn.

Oorzaken en gevolgen van hoge topbeloningen

Er zijn meerdere verklaringen voor de internationale stijging van topbeloningen: globalisering en internationale concurrentie om schaarse topmanagers, schaalgrootte van ondernemingen,[155] toegenomen beloning van prestaties en grotere mogelijkheden om een deel van de winst naar zich toe te trekken (Otten 2007, Straathof et al. 2010). Het toe-eigenen van een groter deel van de winst (*rent extraction*) lijkt de belangrijkste oorzaak voor de internationale stijging van de topbeloningen (Bivens en Mishel 2013, Cai et al. 2011). Voor het argument dat er voor talent met een ongeëvenaarde set vaardigheden op de internationale markt wordt geconcurreerd (Terviö 2008) is weinig ondersteuning (Straathof et al. 2010). De markt voor topbestuurders is niet sterk concurrerend, onder meer omdat de sectorspecifieke vaardigheden van topbestuurders niet toepasbaar zijn in andere sectoren (Elson en Ferrere 2013). Ook is er een indicatie dat schaalontwikkeling verbonden is met

149 De rest van deze paragraaf heeft alleen betrekking op loonbeleid, dat op zelfstandigen geen invloed heeft.

150 Onder ambtenaar verstaat het CBS iedere werknemer die onder de cao-sector overheid valt. Het gaat dan zoal om het Rijk, provinciën, gemeenten, waterschappen, openbaar en bijzonder onderwijs, politie en academische ziekenhuizen. Medici die niet in loondienst zijn en woningbouwcorporaties vallen hier bijvoorbeeld niet onder.

151 Deze cijfers zijn afkomstig uit de studie van Fernandes et al. (2013) naar de beloningen van CEO's.

152 In de VS ligt de salariscomponent lager (28%) en liggen de bonus-, aandelen- en optiecomponenten juist hoger (respectievelijk 27% en 39%). Het restant (6%) komt uit een andere beloningsbron.

153 Het gaat om 81 CEO's van bedrijven in Nederland die gezamenlijk 92% van de marktkapitalisatie uitmaken (Fernandes et al. 2013).

154 Het gemiddelde bedrag in de veertien landen bedroeg 4,2 miljoen dollar inclusief de VS en 2,8 miljoen dollar exclusief de VS. In België (1,6 miljoen dollar), Noorwegen, Zweden en Zuid-Afrika (allen 1,7 miljoen dollar) lag het gemiddelde lager dan in Nederland.

155 Zie Mayer (1960); Gabaix en Landier (2008).

Meting en vergelijkbaarheid van aandeel topinkomens

Het meten en vergelijken van inkomensaandelen wordt gecompliceerd doordat studies verschillen in de berekening van hun cijfers. Het gebruikte inkomensbegrip, de gegevensbron en de meting op individueel of huishoudniveau zijn gebieden waarop gepresenteerde cijfers van elkaar kunnen verschillen. Er is daardoor snel verwarring over welk cijfer wat aangeeft, hoe ze zich tot elkaar verhouden en hoe ongelijk Nederland precies is.

Wat betreft het inkomensbegrip kunnen studies kijken naar het loon, het totale bruto- inkomen, het netto- inkomen, in- of exclusief inkomensoverdrachten en -premies, in- of exclusief kapitaalinkomsten (zie Atkinson 2007). In dit hoofdstuk staat de topbeloning centraal, dus het inkomensbegrip is het loon op individueel niveau. Maar ter vergelijking, en omdat bepaalde belastingen nu eenmaal op huishoudniveau worden geheven, presenteren we ook cijfers over totale inkomens.

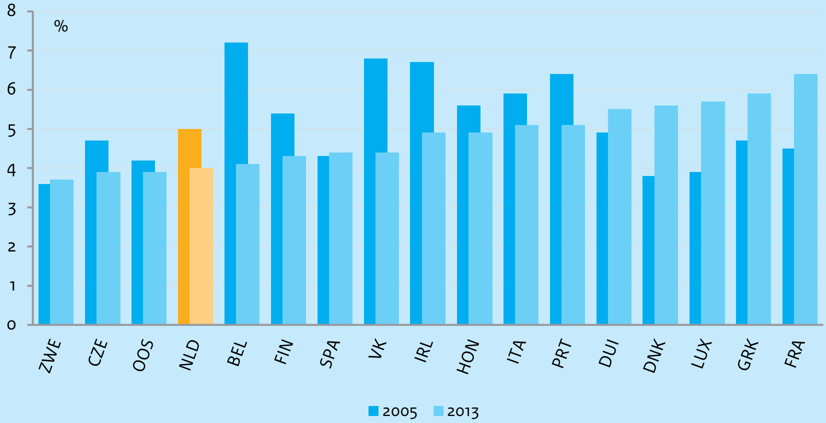
Problemen in de vergelijkbaarheid kunnen ten eerste ontstaan als op het traject van primair inkomen naar besteedbaar inkomen verschillende niveaus vergeleken worden, terwijl tussen die niveaus herverdeling plaatsvindt. Om van primair inkomen (inkomen uit arbeid en vermogen) tot bruto-inkomen te komen, moeten de uitkeringen uit inkomensverzekeringen, sociale voorziening, gebonden overdrachten en ontvangen inkomensoverdrachten worden opgeteld bij het primaire inkomen. Vervolgens vindt via belastingen en premies nogmaals herverdeling plaats om tot het netto-inkomen te komen. De laatste vorm van herverdeling is binnen het huishouden zelf, wat benaderd wordt met behulp van standaardisatie (zie verderop).

Wat betreft de gegevensbron maken veel studies gebruik van belastingaangiftes. Daarbij speelt het probleem dat landen verschillende inkomensbegrippen hanteren voor de belastinggrondslag en dat die ook over tijd kunnen veranderen. Bovendien komt in bepaalde landen belastingontwijking of -ontduiking meer voor dan in andere, wat de vergelijkbaarheid van de cijfers kan beïnvloeden.

Qua meeteenheid kunnen studies analyseren per individu of per huishouden. Eurostat meet bijvoorbeeld het netto beschikbare huishoudinkomen, gecorrigeerd voor huishoudsamenstelling. Dit noemen ze het gestandaardiseerde inkomen (Eurostat 2015). Als men spreekt over de ongelijkheid van een land, heeft men vaak dit begrip in gedachten. Het nadeel hiervan is echter dat de uitkomst afhankelijk is van de wijze van standaardisering, waarvoor geen eenduidige manier is (Salverda 2014). Voor topbeloningen zijn inkomensstatistieken op huishoudniveau minder relevant.

De internationale vergelijking van het inkomensaandeel van de top 1% hieronder, geconstrueerd aan de hand van het gestandaardiseerde inkomensbegrip van Eurostat, toont een ander beeld dan figuur 2.13 op basis van het persoonlijke bruto-inkomens. Zo zijn de inkomensaandelen kleiner, hebben Frankrijk en Denemarken een relatief groot inkomensaandeel, terwijl het Verenigd Koninkrijk relatief lager scoort. In het merendeel van de landen is het aandeel van de top 1% gedaald ten opzichte van 2005. Net als in figuur 2.13 is het niveau van Nederland relatief gematigd.

Internationale vergelijking inkomensaandeel top 1% naar gestandaardiseerd inkomen



Bron: Eurostat.

de ontwikkeling van topbeloningen,[156] hetgeen mogelijk is ingegeven door de steile beloningsstructuur die past in de toernooitheorie (Conelly et al. 2014).[157]

Voor de maatschappelijke welvaart (in brede zin) is het van belang welke reden in praktijk de drijvende kracht is achter hoge topbeloningen. Hoge topbeloningen beïnvloeden de maatschappelijke welvaart negatief via toegenomen (gevoelens van) ongelijkheid (Alesina et al. 2004). Wanneer er tegenover die hoge topbeloningen een hoge productiviteit en

156 Van de 2,9% reële groei in topbeloningen tussen 1999 en 2005 werd 2,6% verklaard door schaalvergroting (Straathof et al. 2010).
157 In deze theorie stimuleren beloningsverschillen tussen de oplopende niveaus in de organisatie de werknemers om hogerop te komen. Het stimuleren vereist in een grotere organisatie (met een sterkere schaalontwikkeling) wellicht steeds hogere beloningsverschillen en daarmee een steile beloningsstructuur.

creatie van meer werkgelegenheid staan, dan bestaat er een positief maatschappelijk effect. Ook wanneer hoge beloningen stimuleren tot grotere productiviteit kan dit het geval zijn.[158] Als een topbeloning vooral het gevolg is van het overmatig toe-eigenen van winst boven de vergoeding voor productiviteit (*rent extraction*), dan is dit schadelijk voor de maatschappelijke welvaart. Topbeloningen kunnen mogelijk ook indirect van invloed zijn op de welvaart, als maatschappelijke ongelijkheid verminderde economische groei tot gevolg heeft (Cingano 2014, CPB 2014b). De evidentie daarvoor is echter zeer gemengd (Voitchovsky 2009). Het maatschappelijke belang kan ook gebaat zijn bij het voorkomen van de negatieve invloeden van een 'bonuscultuur', bijvoorbeeld op de mate waarin bedrijven risico's nemen en zich richten op kortetermijnwinstgevendheid (Keeley en Love 2010).

De invloed van topbeloningen op de overheidsfinanciën loopt via de belastinginkomsten. De toptarieven van de belastingen zijn de afgelopen decennia tot aan de laatste recessie in vrijwel alle landen verlaagd (Förster et al. 2014). De afgelopen jaren zijn er in Nederland extra maatregelen genomen om excessieve beloningen zwaarder te belasten (bijvoorbeeld met de Wet Belastingheffing excessieve beloningsbestanddelen).

De relatie tussen topbeloningen en werkgelegenheid is onduidelijk. Het gaat daarbij niet zozeer om de werkgelegenheid van topbestuurders zelf,[159] maar om de werkgelegenheid die goed functionerende topbestuurders creëren. Dit onderwerp is nauwelijks onderzocht.

De invloed van topbeloningen op de productiviteit van de manager en zijn/haar bedrijf is evenmin helder. Er zijn zowel studies die een positief effect op de productiviteit vinden, als studies die een negatief effect op de productiviteit vinden (Conelly et al. 2014). Gemiddeld is het gevonden verband licht positief (Barkema en Pennings 1998, Eriksson en Lausten 2000), maar doordat oorzaak en gevolg door elkaar lopen, is het niet duidelijk of een hogere beloning leidt tot betere prestaties, of andersom. Bovendien is het effect op de kortetermijnwinstgevendheid en de langetermijnproductiviteit niet altijd gelijk.[160] Dit is het gevolg van hogere risico's die topbestuurders nemen als hun (top-)salaris voor een groot deel afhangt van de prestaties van het bedrijf, wat vooral speelt bij beloningen in de vorm van aandelen, opties en bonussen (Coles et al. 2006, Devers et al. 2008). Het beperken van risico-stimulerende beloningsstructuren zou daarom de totale welvaart ten goede kunnen komen.

158 Bijvoorbeeld in de toernooitheorie (Lazear en Rosen 1981).
159 Omdat topbeloningen door een relatief kleine groep verdiend worden in functies die niet geautomatiseerd kunnen worden, liggen werkgelegenheidseffecten op dit vlak niet voor de hand.
160 Dale-Olsen (2011) bijvoorbeeld, vindt voor Noorwegen een stijging van de winstgevendheid van de onderneming na een daling van het toptarief. Het effect op productiviteit wordt echter niet onderzocht.

Op het gebied van inkomensongelijkheid spelen topbeloningen in twee opzichten een rol. Evident is dat topbeloningen de objectief gemeten ongelijkheidsmaatstaf beïnvloeden (Caminada en Wang 2015).[161] Bovendien worden excessieve beloningen door de maatschappij als onrechtvaardig ervaren (Trappenburg et al. 2014, Wilhelm 1993). Het maatschappelijke welzijn kan dus gebaat zijn bij het verlagen van topbeloningen, via de gepercipieerde inkomensongelijkheid.

Invloed van de overheid

Overheidsbeleid met betrekking tot topbeloningen is onder te verdelen in drie vormen: fiscale behandeling, sturing door middel van normen en codes, en wetgeving om *rent extraction* tegen te gaan. Hieronder worden de effecten van deze drie vormen van beleid beschreven en worden enkele beleidsopties behandeld.

Fiscale behandeling topbeloningen

De reden achter de internationale groei van het netto inkomensaandeel van de hoogste inkomens wordt vaak gezocht in de gedaalde toptarieven van de inkomensbelasting, die in vrijwel alle OESO-landen zichtbaar zijn (Piketty et al. 2014).[162] Het aandeel in de totale belastingenopbrengst van de inkomensbelasting van de top 1% ligt in veel landen echter wel hoger dan het aandeel in het bruto-inkomen. Naar schatting betaalt in de Verenigde Staten de top 1% in 2015 27,9% van de federale belastingen, terwijl ze 16,6% van de bruto-inkomens verdienen (Tax Policy Center 2015). Voor Nederland schatten Caminada et al. (2015) dat de top 1% de afgelopen vijftien jaar ongeveer 5% van de bruto-inkomens verdiende en ongeveer 7%[163] van alle inkomensheffingen betaalde.

In Nederland worden de topinkomens in box 1 van de inkomstenbelasting belast tegen een tarief van 52%.[164] Dit tarief geldt sinds 2001. Het toptarief werd de afgelopen decennia stapsgewijs verlaagd van 72%, naar 60%, naar 52%. Speciale aandacht voor topbeloningen was er op het vlak van werkgeversbelastingen in juli 2012 met de invoering van de

161 Van belang is dat de veelgebruikte Gini-coëfficiënt minder gevoelig is voor de top van de inkomensdistributie en daardoor minder geëigend is voor het meten van ongelijkheidseffecten van topbeloningen, zie ook Salverda (2014). Omwille van vergelijkbaarheid met het vorige deel van de reeks gebruiken we hier toch de Gini-coëfficiënt als maatstaf.

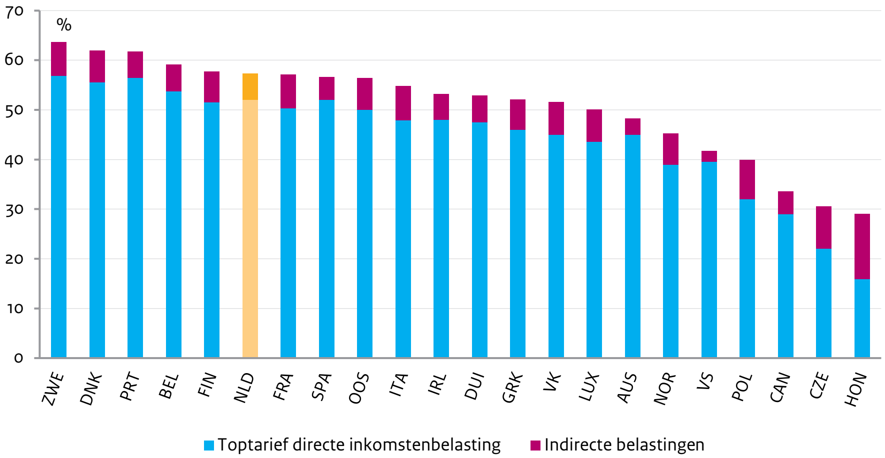
162 Jacobs et al. (2013b) vinden hiervoor echter geen ondersteuning voor de Nederlandse situatie.

163 Het IMF (2013) geeft aan dat dit waarschijnlijk een onderschatting betreft van het werkelijke percentage, omdat de 1% ondervertegenwoordigd is in het onderzoek.

164 Dit betekent niet dat het hoogste marginale tarief ook effectief 52% is. Dit komt door de afbouw van de arbeidskorting, van vier eurocent per euro, tussen een arbeidsinkomen van 34015 en 111.590 euro (cijfers voor 2016). Personen met een box-1 inkomen van boven de 6.6421 euro die in de hoogste belastingschijf van 52% zitten en tevens een arbeidsinkomen hebben dat lager is dan 111.590 euro, worden hierdoor de facto belast tegen een marginaal tarief van 56%.

Figuur 2.16

Internationale vergelijking tarief topschijf in inkomstenbelasting, 2014



Bron: Voor Australië, Canada en de VS: OECD Tax Database en OESO 2014b. Voor Nederland: Jacobs et al. (2013b). Voor de overige landen: Europese Commissie en Eurostat 2014.

crisisheffing.[165] Dit betekende dat (met terugwerkende kracht) een extra loonheffing van 16% over lonen boven 150.000 euro geheven werd voor de jaren 2012 en 2013.[166]

De Wet Belastingheffing excessieve beloningsbestanddelen regelt dat sinds 2009 'lucratieve belangen' (bijvoorbeeld aandelen en opties) een zwaardere fiscale behandeling krijgen. Het gaat om vermogensbestanddelen die niet rechtstreeks als loon zijn verstrekt, maar wel worden geacht een vorm van beloning te zijn voor de werkzaamheden, zoals bepaalde preferente aandelen. Die beloningen zijn sinds 2009 overgeheveld van box 3 naar box 1 in de inkomstenbelasting. Dezelfde wet regelde ook een extra loonheffing voor werkgevers voor vertrekvergoedingen boven de 508.500 euro.[167]

Het toptarief in Nederland is momenteel in internationaal perspectief bovengemiddeld (figuur 2.16). Dit geldt zowel voor de totale belastingen (inclusief de indirecte

165 Kamerstukken II 2012/13, 33287, 3 (memorie van toelichting).
166 Het ging om het inmiddels vervallen artikel 32b van de Wet inkomstenbelasting 2001. De geldigheid en de terugwerkende kracht van deze regeling werden door de Hoge Raad in januari 2016 bevestigd. De heffing leverde in 2012 meer dan 600 miljoen euro op (CBS 2013, Crisisheffing levert ruim 600 miljoen op, (link)).
167 Het ging destijds om 30% over het excessieve deel van de beloning. Inmiddels is het bedrag 531.000 euro en het tarief 75%.

belastingen),[168] als voor de directe belastingen. Scandinavische landen hebben over het algemeen de hoogste toptarieven, terwijl Angelsaksische en Oost-Europese landen relatief lage toptarieven kennen. Vergeleken met 1995 is het toptarief in de huidige EU-landen met bijna 7,8% gedaald. De daling van het toptarief in Nederland ligt met 8% ongeveer op dat gemiddelde. In Frankrijk en Duitsland daalde het tarief nog harder.[169] Piketty et al. (2014) vinden met een internationale dataset een sterke correlatie tussen de daling van het toptarief en de stijging van het inkomensaandeel van de top 1%. Jacobs et al. (2013b) vinden echter met Nederlandse data geen aanwijzingen voor dat verband.

Jacobs et al. (2013a) schatten voor Nederland het belastingtarief waarbij de belastingopbrengsten maximaal zijn. Uit hun empirische analyse volgt een opbrengstmaximaliserend toptarief van 49%. Dit is echter een puntschatting, waar een onzekerheidsmarge omheen zit. Omdat de schatting van de grondslagelasticiteit een onzekerheidsmarge kent kan het opbrengstmaximaliserende toptarief een paar %-punt lager of hoger liggen. Een robuust resultaat is echter dat een verhoging van het toptarief geen extra ex-post belastingopbrengst genereert. Een hoger toptarief in box 1 van de inkomstenbelasting zorgt op papier voor extra ex-ante belastinginkomsten, die echter tenietgedaan kunnen worden door gedragsreacties. Het hogere tarief geeft de personen die een topbeloning ontvangen, een prikkel om hun belastbaar inkomen te verlagen. De belastingopbrengst wordt daarmee lager, waardoor het budgettaire effect na correctie voor gedragsreacties (ex post) negatief uitvalt (zie ook Jacobs et al. 2013b). Hiervan wordt een inschatting gemaakt, al is het exacte saldo op voorhand onduidelijk.[170]

Het verwachte geaggregeerde effect op productiviteit en werkgelegenheid is verwaarloosbaar (CPB 2015a). Met een hoger toptarief wordt het belastingsysteem ex ante progressiever, waardoor de ex-ante inkomensongelijkheid afneemt.

Beleidsoptie: verhoging toptarief naar 60%

Wanneer het aangrijpingspunt van de 4^{e} schijf op 66.421 euro[171] staat en het bijbehorende toptarief verhoogd wordt naar 60%, wordt een positief ex-ante budgettair effect voor de

168 Het effectieve toptarief wordt berekend als: (toptarief + indirecte belasting) / (1 + indirecte belasting). Daarbij wordt aangenomen dat de indirecte belastingen een vast percentage zijn van de consumptie over de inkomensgroepen.

169 Respectievelijk 9,5%-punt voor Duitsland en 8,8%-punt voor Frankrijk.

170 In de studie van Jacobs et al. (2013b) worden senioren en zelfstandigen niet meegenomen in de berekening. Het berekende saldo zou daarom kunnen afwijken van de werkelijke effecten. De mate waarin dit het geval is, hangt af van de elasticiteit van het belastbaar inkomen van de genoemde groepen, waarover weinig bekend is. Voor senioren bestaat evidentie voor een elasticiteit gelijk aan die van 25- tot 64-jarigen (Sillamaa en Vaell 2001). Voor zelfstandigen ligt de elasticiteit waarschijnlijk hoger dan voor werknemers (Saez et al. 2012).

171 Vermoedelijk ligt iets minder dan 10% van de bruto-inkomens boven dit bedrag (Jacobs et al. 2013b).

initiële belastingopbrengst verwacht van ongeveer 0,6 mld euro.[172] In de realiteit zijn echter gedragsreacties te verwachten en als deze reacties worden meegenomen in de berekening, resteert een negatief ex-post budgettair resultaat van 0,9 mld (Jacobs et al. 2013b).[173] Symmetrisch aan de gepresenteerde beleidsoptie in hoofdstuk 2 van *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* deel 1 (CPB 2015a) heeft deze maatregel afgerond een verwaarloosbaar effect op de totale werkgelegenheid en op de productiviteit. Door de toegenomen progressiviteit van het belastingstelsel neemt de inkomensongelijkheid ex ante af.[174] Zie voor de effecten van verlaging van het tarief in de vierde schijf hoofdstuk 2 in CPB (2015).

Beleidsoptie: nieuwe topschijf vanaf 150.000 euro met een tarief van 60%
Een nieuwe 5[e] schijf vanaf 150.000 euro zou alleen de inkomens van de top 1% belasten. Op papier is het geschatte ex-ante budgettaire effect voor de initiële belastingopbrengst een toename van 0,1 mld euro.[175] Na het corrigeren voor gedragsreacties resteert een verwacht tekort van 0,1 mld euro (Jacobs et al. 2013b). Net als hiervoor komt dit negatieve effect voort uit de gedragsreacties van de topverdieners.[176] De effecten op werkgelegenheid en productiviteit zijn verwaarloosbaar. Wederom neemt ex-ante de inkomensongelijkheid op papier af.[177]

Codes en normen

Bij de hoogte van topbeloningen vormen gedragscodes en normen een alternatief voor wetgeving en belastingheffing. Zo geeft de Corporate Governance Code (CGC) richtlijnen voor het beloningsbeleid, die van toepassing zijn op beursgenoteerde ondernemingen aan de hand van het 'pas-toe-of-leg-uit'-principe. De wet[178] vereist vervolgens dat uit de jaarrapportage moet blijken of een onderneming de code toepast. Dit model van codes en

172 Dit bedrag is gecorrigeerd voor de veronderstelde uitverdieneffecten behorende bij het toptarief.
173 Zoals eerder genoemd, komt dit negatieve effect tot stand doordat de topverdieners hun belastbare inkomens verlagen door een combinatie van minder werken, belasting ontwijken en minder onderhandelen over beloningen. Doordat het belastbare inkomen daalt, daalt ook de belastingopbrengst. Het budgettaire effect kan mogelijk lager of zelfs positief uitvallen als de uitwijkmogelijkheden voor belastingontwijkers succesvol worden verkleind.
174 Het gaat om de veranderingen van de Gini-coëfficiënt m.b.t het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen in %. De geschatte Gini-coëfficiënt neemt ex ante met 1,7% af. Merk op dat het CPB en het CBS niet dezelfde berekeningswijze voor de Gini-coëfficiënt hanteren (Koot et al. 2016). Zo wordt een aantal groepen niet meegenomen in de koopkrachtberekening en worden de inkomens boven een miljoen euro afgekapt.
175 Dit bedrag is gecorrigeerd voor de veronderstelde uitverdieneffecten behorende bij het toptarief.
176 Het ex-post negatieve budgettaire effect kan mogelijk lager uitvallen als de uitwijkmogelijkheden voor belastingontwijkers succesvol worden verkleind.
177 Het gaat om de veranderingen van de Gini-coëfficiënt m.b.t het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen in %. De geschatte Gini-coëfficiënt neemt ex ante met 0,6% af. Merk op dat het CPB en het CBS niet dezelfde berekeningswijze voor de Gini-coëfficiënt hanteren (Koot et al. 2016). Zo wordt een aantal groepen niet meegenomen in de koopkrachtberekening en worden de inkomens boven een miljoen euro afgekapt.
178 Zie artikel 2:391 lid 5 BW.

normen geeft bedrijven een zekere mate van vrijheid, die ontbreekt bij 'vaste' wetgeving (Wymeersch 2006).

In Nederland worden de topbeloningen van openbaar bestuurders geregeld via de zogeheten balkenendenorm. Deze bekendste norm met betrekking tot topbeloningen houdt in dat openbaar bestuurders niet meer dan 100% van het salaris van een minister mogen verdienen. De balkenendenorm werd in november 2012 vastgelegd in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) en betrof toen nog een maximum van 130% van het ministerssalaris.[179] Per 2015 is de maximumbeloning met de WNT 2 verlaagd naar 100% van het salaris van een minister[180] en verdere uitbreiding van de reikwijdte naar alle functionarissen[181] en in de semipublieke sectoren is ophanden.[182] Weinig andere landen hebben een dergelijke regeling.[183] Maatregelen die alleen inkomens van topfunctionarissen bij de (semi-)publieke sector beïnvloeden, hebben relatief weinig effect op de topbeloningen in den brede, doordat het grootste gedeelte van de topbeloningen in Nederland naar werknemers van particuliere bedrijven of zelfstandigen gaat (zie tabel 2.9).

De code Tabaksblat is een Corporate Governance Code die beursgenoteerde bedrijven richtlijnen geeft voor bestuurdersbeloningen. Elementen van deze code zijn sinds 2014 opgenomen in de Wet aanpassing en terugvordering bonussen.[184] Krachtens deze wet kan de raad van commissarissen van elke naamloze vennootschap (nv) of financiële instelling de bonus van een bestuurder aanpassen, als de raad de uitkering van die beloning onredelijk acht. Bovendien kan de raad van commissarissen de bonus terugvorderen ('claw back') als er sprake is van een uitkering op basis van onjuiste informatie (Monitoring Commissie CGC 2015). Naast Nederland hebben binnen de EU onder meer België, Duitsland, Spanje en Luxemburg een dergelijke claw-backregeling wettelijk vastgelegd (EU Commissie 2010b). Ook in de wet verankerd is de verplichting voor sommige naamloze vennootschappen (nv's) om de individuele bezoldiging van de bestuurders openbaar te maken.[185]

179 In 2006 had de Nederlandse overheid al een poging gedaan om de topbeloningen in de publieke sector te beperken aan de hand van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT). Onderdeel van die wet was de toen nog vrijwillige balkenendenorm.
180 Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT, Staatsblad 2014, 588. Het maximumbedrag voor 2016 is vastgesteld op 179.000 euro (Ministeriële regeling 3 september 2015, nr. 2015-0000512274, in Staatscourant 2015, 29455).
181 Zie Kamerstukken II 2014/15 30111 87, mogelijk gaat de WNT niet gelden voor medisch specialisten, die in 2013 een aanzienlijk deel van de WNT-overschrijdingen uitmaakten (BZK 2014).
182 Zie Kamerstukken II 2015/16 30111 89.
183 In Egypte en Venezuela bestaan maximumsalarissen. In het Verenigd Koninkrijk is recent de discussie opgelaaid na uitspraken van Labour-partijleider Jeremy Corbyn.
184 Staatsblad 2013, 563. Het gaat om best-practicebepaling II.2.10 en II.2.11.
185 Artikel 2:383c BW.

Governance codes voor semipublieke instellingen bestaan op sectorniveau. Dit impliceert verschillen in de reikwijdte en de inhoud van de gedragscodes per sector. Zo ziet de Zorgbrede Governancecode 2010 niet toe op 'kleine' zorgorganisaties[186], hebben medisch specialisten geen eigen Governancecode en bestaan er verschillende gedragscodes binnen de afzonderlijke richtingen in het onderwijs. Wat het beloningsbeleid betreft wordt in de codes verwezen naar de WNT (zoals in de Governancecode Woningcorporaties 2015) of opgemerkt dat de beloning 'maatschappelijk passend' moet zijn.

Voor financiële ondernemingen geldt vanaf januari 2016 de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen,[187] waarin onder andere de variabele beloning die een financiële instelling mag uitkeren, wordt begrensd tot maximaal 20% van de vaste beloning. Dit heeft positieve gevolgen voor de macro-economische stabiliteit, als het de stimulans tot het nemen van excessieve risico's verlaagt. Dit kan leiden tot hogere bedragen in de vaste looncomponenten, waarmee de totale vergoeding gelijk zou blijven en waardoor de ex-post inkomensongelijkheid niet zou dalen.[188]

Voor het effect van dergelijk codes en normen is essentieel in hoeverre bedrijven zich houden aan de afspraken. In 2004 lag de toepassing van de Corporate Governance Code bijvoorbeeld als geheel vrij hoog,[189] maar specifiek voor bestuurdersbeloningen veel lager[190] (Akkermans et al. 2007). Een zwaktepunt van codes is dat ze geen garantie geven voor de mate van implementatie. De Corporate Governance Code is met haar 'pas-toe-of-leg-uit'-systeem afhankelijk van de slagvaardigheid van aandeelhouders als het bestuur de code niet toepast en onvoldoende uitlegt (Wymeersch 2006). Met betrekking tot de balkenendenorm bleek in 2014 dat 3% van de leidinggevende topfunctionarissen boven de norm verdiende (gemiddeld 30.000 euro daarboven). Het merendeel daarvan viel echter onder een overgangsregeling (BZK 2015). Verwacht wordt dat dit aantal afneemt naarmate het overgangsrecht uitwerkt.

Beleidsoptie: maximum aan verhouding tussen mediane lonen en topbeloningen binnen organisaties
Een universele maximale ratio voor de verhouding tussen de laagste of de mediane lonen versus de topbeloningen zou in een vrijwillige code of (binnen de overheid) bij wet vastgelegd kunnen worden. Een universele code voor zoveel verschillende bedrijven is echter moeilijk te rechtvaardigen (zie ook Hutton Fair Pay Review). Het zou ertoe leiden dat managers in grote complexe organisaties met laagbetaalde werknemers minder zouden mogen verdienen dan managers van minder complexe, kleine organisaties met hoogopgeleide werknemers. Als een dergelijke ratio ingesteld zou worden, dan zou men een oplossing voor die inflexibiliteit moeten zoeken. Het openbaar maken van de ratio tussen

186 Zijnde de zorgorganisaties met minder dan tien zorggerelateerde personeelsleden en een zorgomzet van minder dan 1.000.000 euro (BOZ 2009.)
187 Staatsblad 2015, 45.
188 Dit gebeurde onder meer bij ABN AMRO, zie Kamerstukken II 2013-2014, 32013, nr. 80.
189 Gemiddeld werden de gemeten bepalingen in 78% van de gevallen toegepast.
190 59% van de onderzochte bedrijven.

de laagstbetaalde en/of mediane lonen versus de topbeloningen (zie verderop) is wellicht kansrijker. Deze optie heeft geen ex-ante budgettair effect. Ook wordt er geen werkgelegenheidseffect verwacht. Het effect op productiviteit is onbekend. Ex ante is er geen effect op inkomensongelijkheid. De ex-post effecten hangen af van de gebruikte ratio.

Beleidsoptie: afschaffen Wet Normering Topinkomens (balkenendenorm)
Het opschorten van de WNT impliceert dat de huidige overschrijdingen van de WNT niet hoeven te worden afgebouwd en dat de beloning van topfunctionarissen onder de huidige norm ruimte krijgt om weer te groeien. Of deze ruimte daarvoor ook benut zal worden, is echter niet zeker en onder meer afhankelijk van maatschappelijke druk. Het ex-ante budgettaire effect van deze optie is verwaarloosbaar. Een deel van de overheidsinstanties[191] heeft te maken met een vast budget, waarbij verschuivingen in de begroting nodig zijn om hogere beloningen te accommoderen. Het maken van dergelijke ruimte zal niet altijd eenvoudig zijn. Er zijn geen werkgelegenheids- of productiviteitseffecten te verwachten van deze beleidsoptie. De ex-ante inkomensongelijkheid zal licht stijgen, omdat de bestaande afbouwregelingen om te voldoen aan de WNT, niet meer gehonoreerd hoeven te worden.

Wetgeving om *rent extraction* tegen te gaan door openbaarmaking en inspraak

Rent extraction betreft het verschijnsel dat topbestuurders in staat zijn om een groter deel van de winst naar zich toe te trekken dan hun productiviteit rechtvaardigt. Als dat de oorzaak is van hoge topbeloningen, dan is het te prefereren om de onderliggende *rent extraction* tegen te gaan in plaats van fiscale maatregelen die slechts als symptoombestrijding kunnen functioneren.

In sommige landen wordt de openbaarmaking van topbeloningen gestimuleerd, of tracht de overheid via wetgeving topbeloningen te begrenzen (Hopt 2011). Een dergelijke maatregel voor beursgenoteerde bedrijven is de *say-on-pay* (Thomas en Van der Elst 2014). Daarbij krijgt de algemene vergadering van aandeelhouders de gelegenheid om een bindende of adviserende stemming te houden over de hoogte van de bestuurdersbeloning. Deze maatregel werd al in 2002 ingevoerd in Groot-Brittannië en werd in 2004 aanbevolen door de Europese Commissie.[192] Over het verlagende effect op bestuurdersbeloningen van *say-on-pay*-regelingen bestaat nog geen consensus (Ferri en Maber 2013, Correa en Lel 2014). Van belang daarbij is dat aandeelhouders mogelijk de externe effecten voor de maatschappij

191 Onder meer gemeenten en provincies.
192 Zie Aanbeveling 2004/913/EG van de Europese Commissie. In navolging daarvan wordt een vorm van deze constructie inmiddels toegepast (via de wet of Corporate Governance codes) in onder meer Australië, België, Duitsland, Frankrijk, Nederland, Zweden, Zwitserland en de VS. De Europese Commissie heeft in 2009 nog verdere beleidsaanbevelingen omtrent topbeloningen voorgesteld, zoals het beperken van vertrekbonussen en regels omtrent het aandeel van de variabele component in de beloning. Bij de evaluatie in het daaropvolgende jaar bleek dat een aantal aanbevelingen slechts beperkt is overgenomen door de lidstaten (Europese Commissie 2010a en 2010b).

niet meenemen in hun oordeel over de bestuurdersbeloning, waardoor de effectiviteit van de maatregel afneemt.

In de Verenigde Staten[193] en in het Verenigd Koninkrijk[194] is in dezelfde lijn een maatregel ingevoerd die ondernemingen of publieke instellingen verplicht om jaarlijks te rapporteren over de verhouding tussen de hoogste bestuurdersbeloning (inclusief bonussen) en de mediane beloning van het andere personeel in de onderneming of instelling. Deze ratio's kunnen dan door de tijd vergeleken worden, of worden afgezet tegen de ratio's van vergelijkbare instellingen. Hutton (2011) adviseert in zijn Fair Pay Review om geen maximale verhouding te hanteren, onder meer omdat dit geen ruimte laat voor verschillen in marktomstandigheden tussen sectoren.

De effectiviteit van dergelijke maatregelen is beperkt als raden van commissarissen, beloningscommissies en toezichthouders niet voldoende uitgerust zijn om topbeloningen te beperken (Bebchuk en Fried 2005, Core et al. 1999). Otten en Heugens (2007) vinden hiervoor enige ondersteuning in hun internationale data. De genoemde organen hebben in deze *rent extraction* een prikkel om mee te werken met de bestuurder. Het topsalaris is slechts een klein deel van de totale salariskosten van de totale onderneming. Daarnaast ontbreekt een drukkend effect ook als de toezichthouders tevens ergens anders bestuurder zijn en toezichthouders en bestuurders dus tot dezelfde kring behoren.

Beleidsoptie: openbaarmaking bestuurdersbeloningsratio
De verplichting tot openbaarmaking van de hierboven beschreven bestuurdersbeloningsratio's kan een drukkend effect hebben op topbeloningen.[195] Voor publieke instellingen zou deze maatregel wettelijk verankerd kunnen worden, voor ondernemingen in de private sector zou dit middels een pas-toe-of-leg-uit-richtlijn in de Corporate Governance Code kunnen worden vastgelegd. Omdat directe invloed ontbreekt, zou van overheidswege druk kunnen worden uitgeoefend om dit op te nemen in de CGC. Bij toepassing op de publieke sector moet in het oog gehouden worden dat door de balkenendenorm de toegevoegde waarde van deze optie beperkt is. Daarnaast bestaat er voor sommige nv's nu al de wettelijke verplichting om het bedrag van de bezoldiging per bestuurder bekend te maken.

Beleidsoptie: ondernemingsraad krijgt say-on-pay
Een andere mogelijkheid ter beperking van excessieve beloningen is het toekennen van *say-on-pay* aan de ondernemingsraad. Dit zou naast of in plaats van de say-on-pay voor

193 Ingevoerd met de Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act van 2010 (zie Weil et al. 2010).
194 Zie artikel 5.3.25 van de Financial Reporting Manual 2015-16.
195 Ook een 'haasje-over'-effect is niet uit te sluiten, indien topbestuurders de openbaarmaking gebruiken om de eigen beloning te kunnen vergelijken met die van de concurrentie. Dit effect is echter minder waarschijnlijk, omdat er geen absoluut bedrag genoemd wordt, maar slechts een ratio ten opzichte van een ongedefinieerd mediaan loon.

aandeelhouders kunnen komen. Deze beleidsoptie heeft geen ex-ante budgettair effect. Ook zijn er geen werkgelegenheids- of productiviteitseffecten te verwachten. Ex ante is er geen effect op inkomensongelijkheid. Afhankelijk van het gebruik van de regeling door de ondernemingsraad kan er ex post sprake zijn van lagere inkomensongelijkheid. De effectiviteit van deze maatregel is onder meer afhankelijk van de slagvaardigheid van de ondernemingsraad.

Beleidsoptie: topmanagers onder bereik van cao brengen
Terwijl cao's veelal een beschrijving geven van het toepasselijke loongebouw voor werknemers, blijft de top van een onderneming vaak buiten het bereik van de cao. Wanneer topmanagers als werknemers ondergebracht worden bij de cao, kan in de toepasselijke cao ook voor hen het beloningsbeleid worden vastgelegd. Zij zouden dan onder een reguliere loonschaal kunnen vallen. In verband met de onderhandelingsvrijheid van sociale partners kan een dergelijke uitbereiding van de cao juridisch gezien echter niet van bovenaf opgelegd worden. De implementatie en uitvoering liggen daarmee in handen van de sociale partners. Bij deze beleidsoptie moet rekening gehouden worden met het gebruik van zzp-constructies waarmee topmanagers alsnog buiten het bereik van cao's kunnen blijven.

DRIE

Beleid inzake uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de effecten van maatregelen die de uittreedleeftijd beïnvloeden en maatregelen gericht op de hoogte van AOW-uitkeringen. Vooral maatregelen gericht op de uittreedleeftijd van ouderen, zoals de AOW/pensioenleeftijd en de flexibilisering hiervan, hebben aanzienlijke effecten op de werkgelegenheid. Maatregelen die de hoogte van de (netto) AOW-uitkering veranderen, beïnvloeden vooral de inkomensongelijkheid. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de beleidsopties en de effecten ervan. De effecten zijn daar waar mogelijk kwantitatief weergegeven. In veel gevallen kon echter alleen een kwalitatieve inschatting worden gemaakt.

De budgettaire effecten worden in twee kengetallen uitgedrukt. In de eerste plaats is dit de verandering van het overheidssaldo na vier jaar (een kabinetsperiode). Het tweede kengetal is het effect op de houdbaarheidspositie van de overheidsfinanciën op lange termijn. Dit is een andere maatstaf dan die in de andere hoofdstukken van deze studie waar het structurele (langetermijn-)effect op het overheidssaldo wordt gebruikt. De reden daarvoor is dat het budgettaire effect bij veel pensioenmaatregelen sterk in de tijd fluctueert; de keuze voor enig specifiek jaar zou hierdoor misleidend zijn. Bij het effect op het houdbaarheidssaldo wordt het gemiddelde effect over de gehele tijdshorizon bepaald en daardoor is deze wel representatief. Het is te definiëren als de budgettaire aanpassing die, indien op korte termijn geïmplementeerd en in omvang meestijgend met het bbp, op (zeer) lange termijn hetzelfde effect op het schuldniveau van de overheid heeft als de onderzochte maatregel. Het houdbaarheidseffect in tabel 3.1 is geschaald met het bbp van 2016.

De effecten op de inkomensongelijkheid worden uitgedrukt als de procentuele mutatie in de Gini-coëfficiënt. Paragraaf 3.2 bespreekt het Nederlandse pensioenstelsel. Vervolgens komen in de paragrafen 3.3 tot en met 3.5 de effecten van maatregelen op het gebied van de AOW-leeftijd, de doorwerkbonus de hoogte van de AOW-uitkering en een arbeidsafhankelijke AOW-uitkering aan de orde. Maatregelen op het vlak van tweedepijlerpensioenen vallen buiten het kader van dit hoofdstuk; die worden behandeld in andere publicaties van het CPB.

Tabel 3.1

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. beleid omtrent uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen

	Ex-ante budgettair effect in mld euro (a)		Werkgelegenheid in % (b)	Productiviteit (c)	Ex-ante inkomensongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	Na 4 jaar	Houdbaarheidssaldo	(Na volledige implementatie)	Kwalitatief	%	
AOW- en pensioenleeftijd 1 jaar hoger (blz. 147)	0,5	1,0	0,5	Klein	Toename	Minder vrije tijd; Uitkomst afhankelijk van gezonde levensverwachting.
AOW- en pensioenleeftijd 1 jaar lager (blz. 147)	-0,5	-1,0	-0,5	Klein	Afname	Meer vrije tijd.
Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar eerdere opname (blz. 148)	Geen	Geen	-0,8	Geen	Geen	Meer keuzevrijheid.
Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar latere opname (blz. 148)	Geen	Geen	0,4	Geen	Geen	Meer keuzevrijheid.
Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar eerdere of latere opname (blz. 148)	Geen	Geen	-0,4	Geen	Geen	Meer keuzevrijheid.
Herinvoering doorwerkbonus (blz. 149)	-0,6	-0,4	+0,0	Geen	Geen	
Netto AOW-uitkering met 5% verhogen (in 20 jaar) (blz. 151)	-0,3	-1,2	Lichte afname	Geen	-0,9	
Afschaffing dubbele algemene heffingskorting bij bepaling AOW (in 20 jaar) (blz. 152)	0,8	3,2	Lichte toename	Geen	2,8	
Individualisering AOW: alleenstaanden-AOW naar 50% van referentieminimumloon (RML) (in 20 jaar) (blz. 153)	0,7	2,8	Lichte toename	Geen	4,7	Lagere uitvoeringskosten.
Individualisering AOW: AOW van alleenstaanden en samenwonenden naar 57% van RML (in 20 jaar) (blz. 153)	0,0	0,0	0,0	Geen	2,1	Lagere uitvoeringskosten

Tabel 3.1
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect in mld euro (a)		Werkgelegenheid in % (b)	Productiviteit (c)	Ex-ante inkomensongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	Na 4 jaar	Houdbaarheidssaldo	(Na volledige implementatie)	Kwalitatief	%	
Volledige fiscalisering AOW-premie (in 20 jaar) (blz. 154)	1,0	4,1	Onbekend	Geen	1,7	
AOW-uitkering afhankelijk van arbeidsverleden (blz. 156)	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Geen	Toename	Grotere onzekerheid over pensioen; Hogere uitvoeringskosten.

Noot: +0,0 betekent afgerond 0,0, maar wel positief, -0,0 betekent afgerond 0,0 maar wel negatief.
* Voor meer uitleg over de uitkomstmaten, zie paragraaf 1.2.2. De cijfers zijn zoals gebruikelijk met onzekerheden omgeven.
(a) Het ex-ante budgettaire effect wordt hier gepresenteerd na 4 jaar en als langetermijnhoudbaarheidssaldo, geschaald naar 2015, waarbij een + een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring) betekent. Ex-ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, of terugsluiseffect (waarmee wordt het tekort gecompenseerd, of waaraan wordt het overschot besteed) niet zijn meegerekend.
(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in uren na volledige implementatie.
(c) De productiviteit is gedefinieerd als de gemiddelde productie per gewerkt uur.
(d) Het effect op de inkomensongelijkheid wordt, waar gekwantificeerd, gemeten als het ex-ante effect in % op de veranderingen van de Gini-coëfficiënt m.b.t het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen na volledige implementatie, waarbij een + vergroting van de ongelijkheid betekent.
Noot: maatregelen zonder cijfers kunnen we om uiteenlopende redenen niet kwantificeren.

Tabel 3.1 presenteert de resultaten van de doorgerekende beleidsopties op het gebied van de uittreedleeftijd en AOW-uitkeringshoogte. Het is van belang daarbij in het oog te houden dat de budgettaire effecten en het effect op de inkomensongelijkheid ex-ante effecten betreffen, dus exclusief het indirecte effect via de werkgelegenheidsreacties of macro-economische doorwerkingen. Het effect op de werkgelegenheid en het effect op de gemiddelde arbeidsproductiviteit zijn ex-post effecten. De beleidsopties zijn nader uitgewerkt in de tekst van dit hoofdstuk. Als er grote verschillen zijn tussen ex-ante en ex-post effecten voor het overheidssaldo of de inkomensongelijkheid, dan is dat in die teksten uitgewerkt.

3.2 Het pensioenstelsel

Pensioenregelingen vormen een inkomensbron voor ouderen en hebben tot doel een gelijkmatige verdeling van consumptiemogelijkheden over de levensloop te bevorderen. Ze bieden inkomensverzekering en voorkomen armoede in een fase van de levensloop waarin sprake is van een verminderde verdiencapaciteit (Barr en Diamond 2006).

3.2.1 Het Nederlandse pensioenstelsel

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit een combinatie van drie regelingen, ook wel de drie 'pensioenpijlers' genoemd. De eerste pijler, het onderwerp van dit hoofdstuk, is de AOW. Dit is een basisvoorziening voor alle ingezetenen (volksverzekering). De tweede pijler omvat collectieve fiscaal gefaciliteerde aanvullende pensioenen die afhankelijk zijn van het arbeidsverleden en verplicht worden opgebouwd door vrijwel alle werknemers. De derde pijler betreft vrijwillige individuele fiscaal gefaciliteerde aanvullende pensioenen. De Nederlandse wet schrijft een pensioenleeftijd voor, waarboven iedere Nederlandse ingezetene inkomen ontvangt uit de combinatie van de drie pensioenregelingen.[1]

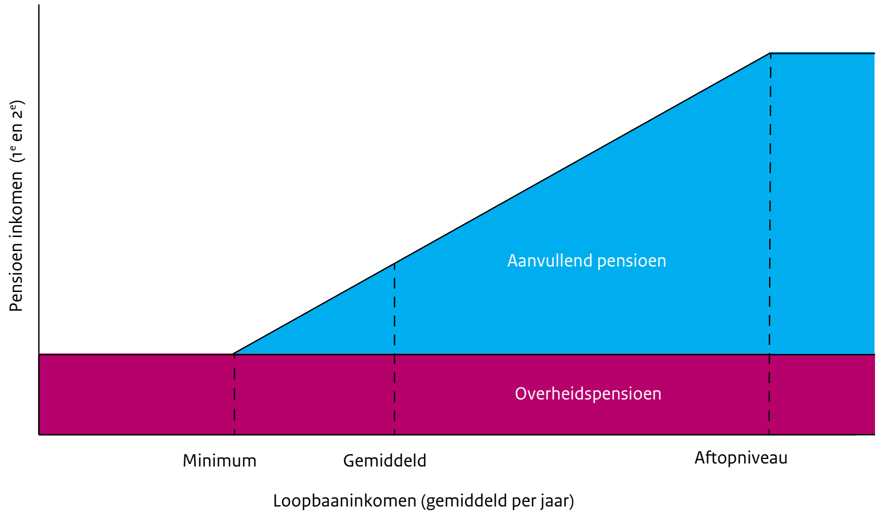
De eerste twee pijlers vormen samen het grootste deel, circa 90%, van het totale pensioeninkomen. De vormgeving ervan is gestileerd weergegeven in figuur 3.1. De eerste pensioenpijler, het roze deel, is de AOW. De AOW wordt gefinancierd uit de lopende belasting- en premie-inkomsten[2] en biedt voor elke gepensioneerde een inkomen dat onafhankelijk is van het inkomens- of arbeidsverleden. De hoogte van de uitkering hangt alleen af van de huishoudsituatie (zie paragraaf 3.2.2).[3] De opbouw van de AOW is gekoppeld aan ingezetenschap. Bovendien kent de AOW geen inkomens- of vermogenstoets.

Het doel van de eerste pijler, de AOW, is vooral het bieden van inkomensbescherming voor ouderen. De AOW voorkomt armoede onder ouderen en maakt de inkomensverdeling minder ongelijk. Het is een voorziening waarop alle Nederlandse ingezetenen boven de AOW-leeftijd (zie paragraaf 3.2.1) recht hebben en die onafhankelijk is van het arbeidsverleden (zie paragraaf 3.2.3).

1 Zie Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 1954-1955, 4009.
2 Dit wordt ook wel een omslagstelsel genoemd. In bijna alle landen geldt voor de financiering van het publieke pensioen een omslagstelsel.
3 Geabstraheerd wordt hier van het gegeven dat de hoogte verder ook afhangt van de duur van het verblijf in Nederland gedurende de vijftig jaar die voorafgaan aan de AOW-leeftijd. Een volledige AOW-uitkering ontvangt men alleen als men de volle periode van vijftig jaar in Nederland heeft gewoond. Per jaar dat dit niet het geval is, wordt de uitkering met 2% gekort. Indien het totale inkomen van het individu hierdoor beneden het bestaansminimum zakt, kan een beroep worden gedaan op de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO).

Figuur 3.1

Gestileerd overzicht van 1e en 2e pensioenpijler



De AOW is een van de belangrijkste herverdelende elementen van het Nederlandse uitkeringsstelsel: hij verkleint zowel de inkomensongelijkheid over de levensloop als de inkomensongelijkheid op jaarbasis. Op jaarbasis betekent de AOW een inkomensoverdracht van personen in de werkzame fase van het leven naar ouderen. Doordat de eerste groep doorgaans een hoger inkomen heeft, verkleint dit de inkomensverschillen en is de AOW een van de belangrijkste herverdelende uitkeringen (Caminada et al. 2013). Ook gemeten over de hele levensloop worden inkomensverschillen verkleind door de AOW (Bonenkamp et al. 2013; Lever en Waaijers 2013b). Doordat de bijdrage aan de regeling inkomensafhankelijk is en het profijt niet, dragen personen met een hoog levensloopinkomen per saldo meer bij dan ze ontvangen. Het omgekeerde geldt voor mensen met een laag levensloopinkomen. Het gegeven dat personen met een hoog (laag) levensinkomen gemiddeld ook langer (korter) leven en dus langer (korter) van de AOW profiteren, dempt dit verschil gedeeltelijk maar lang niet helemaal.

De tweede pensioenpijler, het blauwe deel in figuur 3.1, is wél inkomensafhankelijk en bestaat uit aanvullende pensioenregelingen voor werknemers. In Nederland bouwt circa 90% van de werknemers verplicht tweedepijlerpensioen op.[4] Zelfstandigen zijn niet verplicht een aanvullend pensioen op te bouwen. Zij kunnen gebruik maken van de derde pijler (zie hierna).

De aanvullende pensioenen worden gefinancierd uit het opgebouwde vermogen van pensioenfondsen. Werknemers en werkgevers betalen hiervoor pensioenpremies. De pensioenuitkeringen zijn afhankelijk van het verdiende inkomen, de betaalde premies en de behaalde beleggingsrendementen.

Deze vorm van sparen is binnen bepaalde grenzen fiscaal gefaciliteerd: de premies zijn aftrekbaar voor de belasting. De pensioenuitkeringen zijn wél belast, maar veelal tegen een tarief dat lager is dan het tarief waartegen de premie-inleg kon worden afgetrokken. Bovendien zijn de rendementen van de pensioenfondsen onbelast. De fiscale facilitering is afgetopt bij een inkomen van 100.000 euro. In totaal zijn de uitkeringen uit de tweede pijler ongeveer gelijk aan die uit de eerste pijler.

De aanvullende tweedepijlerpensioenregelingen zijn een aanvulling op de AOW en zijn in veel gevallen zo vormgegeven dat ze samen met de AOW-uitkering een bruto pensioen opleveren dat bij een loopbaan van 35 à 40 jaar ruwweg gelijk is aan 70% van het gemiddelde bruto looninkomen gedurende de loopbaan (zie paragraaf 3.4). In netto termen is dit percentage echter hoger door de lagere belastingen en premies voor gepensioneerden. Veel mensen bouwen echter over minder jaren pensioen op. Hierdoor is hun inkomen na pensionering minder dan 70% van het inkomen dat zij verdienden in de jaren dat zij wel werkten.

De derde pijler betreft de wettelijke mogelijkheid om vrijwillig en fiscaal gefaciliteerd individueel aanvullend pensioen op te bouwen. Deze regeling geeft zelfstandigen de mogelijkheid om een pensioenvoorziening af te sluiten tegen min of meer dezelfde fiscale voorwaarden als bij de tweede pijler. Ook kunnen werknemers via de derde pijler fiscaal gefaciliteerd eventuele onbenutte fiscale ruimte bij de tweede pijler benutten. Derdepijlerpensioenregelingen kennen hogere kosten dan de collectief geregelde tweede pijler, doordat ze op individuele basis worden afgesloten.

4 De wettelijke basis voor deze regeling wordt gevormd door de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds. Deze voorziening wordt uitgevoerd door circa 350 pensioenfondsen waarvan er circa 270 de pensioenen van een specifiek bedrijf regelen (de ondernemingspensioenfondsen), circa 70 die van een bedrijfstak (de bedrijfstakpensioenfondsen) en een aantal die van een bepaalde beroepsgroep. Daarnaast is een, relatief klein, deel van deze voorziening ondergebracht bij levensverzekeringsmaatschappijen. De verplichte deelneming geldt echter niet in alle sectoren van de economie.

Tabel 3.2
Overzicht structuur van pensioensysteem in Nederland en aantal andere landen

	Overheidspensioen (eerste pijler) (a)	Verplicht beroepspensioen (tweede pijler) (b)	Vrijwillig individueel pensioen (derde pijler) (b)
Nederland	nT, nA	x (100%)	x
België	T, A	x (onbekend)	x
Duitsland	T, A		x
Frankrijk	T, A		x
Italië	T, A		x
Verenigd Koninkrijk	T, A en nA		x
Spanje	T, A		x
Denemarken	T, nA	x (67%)	x
Zweden	T, A	x (28%)	x

Bron: Europese Commissie (2015).

(a) A= gerelateerd aan arbeidsverleden, nA=niet gerelateerd aan arbeidsverleden, T=toets op inkomen en vermogen, nT= geen toets op inkomen en vermogen.

(b) x= de regeling bestaat. Het cijfer tussen haken geeft weer hoe groot de bruto aanvullende pensioen-uitkeringen in 2013 waren in verhouding tot het bruto overheidspensioen. Deze verhoudingen zijn berekend uit de country fiches van de afzonderlijke landen die zijn besproken in de werkgroep vergrijzing van de Economic Policy Committee.

3.2.2 Het Nederlandse pensioenstelsel in internationaal perspectief

Het Nederlandse pensioenstelsel wijkt af van die in de meeste andere Europese landen, doordat het overheidspensioen (eerste pijler) niet gerelateerd is aan het arbeidsverleden, er geen inkomens- en vermogenstoets plaatsvindt voor het verkrijgen van een minimum-pensioen, en het beroepspensioen voor het grootste deel van de werknemers verplicht is (zie tabel 3.2).[5] Van de andere landen kent alleen Denemarken een overheidspensioen dat onafhankelijk is van het arbeidsverleden.[6] Een verplicht beroepspensioen (tweede pijler) bestaat naast Nederland alleen in België, Denemarken en Zweden. In deze landen is de omvang ervan echter kleiner dan in Nederland. Vrijwillige individuele pensioenen bestaan in alle landen, maar zijn bijna overal van beperkt belang voor het totale pensioen.

5 Tabel 3.2 vergelijkt de kenmerken van het Nederlandse pensioenstelsel met die van een deel van de andere EC-landen. Het afwijkende karakter van het Nederlandse pensioenstelsel geldt echter ook bij vergelijking met alle andere EC-landen.

6 In het Verenigd Koninkrijk kent het overheidspensioen twee delen. Bij één ervan is de uitkering afhankelijk van het arbeidsverleden.

In Nederland is de AOW een basisvoorziening en zorgen de aanvullende tweedepijlerpensioenen ervoor dat ook bij de hogere inkomens de terugval in inkomen na pensionering beperkt is. In veel andere landen is het overheidspensioen zelf inkomensafhankelijk en heeft het de functie om de inkomensterugval voor alle inkomensgroepen te beperken.

De bruto vervangingsratio (het bruto pensioeninkomen in verhouding tot het bruto inkomen vóór pensionering) is in Nederland op alle inkomensniveaus gemiddeld hoger dan in de meeste andere landen (tabel 3.3).[7] Weliswaar is de bruto vervangingsratio als gevolg van alleen het overheidspensioen in Nederland lager voor hogere inkomens dan in de meeste andere landen (het linkerdeel van tabel 3.3), maar de vervangingsratio inclusief de private aanvullende pensioenen is, zeker bij de gemiddelde en hoge inkomens, in Nederland relatief hoog (het rechterdeel van tabel 3.3).[8] Meer dan in andere landen zorgt het Nederlandse pensioenstelsel dus voor herverdeling van inkomen over de levensloop. Ook internationaal vergelijkend onderzoek van Knoef et al. (2014) voor een beperktere selectie van landen wijst in deze richting.

Doordat het overheidspensioen in Nederland, anders dan in de meeste andere landen, alleen voorziet in een basisvoorziening, zijn de AOW-uitgaven in Nederland lager dan die voor het overheidspensioen in de meeste andere landen (zie tabel 3.4). De kosten van de AOW bedragen in 2015 35 miljard euro, ofwel 5,2% van het bbp. Er zijn 3,3 miljoen AOW-gerechtigden. De kosten van het tweedepijlerpensioen bestaan uit de kosten van de fiscale subsidiëring en de belastingvrijstelling van de rendementen van pensioenfondsen. Ruwweg kan worden becijferd dat deze tezamen circa 3% van het bbp bedragen.[9]

3.2.3 Effecten van de AOW op de werkgelegenheid

De AOW vermindert het arbeidsaanbod en vergroot de hoeveelheid, doorgaans positief beleefde, vrije tijd. Het arbeidsaanbod daalt niet alleen doordat personen boven de AOW-gerechtigde leeftijd over het algemeen geen financiële noodzaak hebben om te werken, maar ook doordat er een normeffect uitgaat van de AOW-leeftijd: mensen laten zich bij

7 Gerekend is met een loopbaan die duurt van de leeftijd van 20 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd. In veel landen betreft dit een duur van 45 jaar. Dit is een onrealistisch lange carrière. De pensioenopbouw wordt daarom overschat. De gepresenteerde cijfers geven echter wel een goede indicatie van de Nederlandse situatie in verhouding tot die in andere landen.

8 Cijfers uit een eerdere OESO-studie (OESO 2011), waarin de netto vervangingsratio's (het netto pensioeninkomen in verhouding tot het netto inkomen vóór pensionering) zijn gepresenteerd, geven hetzelfde beeld.

9 De kosten van de fiscale subsidiëring bedragen circa 1% bbp en zijn berekend als het product van het gemiddelde subsidiepercentage op pensioensparen van 17% (namelijk het verschil tussen het gemiddelde tarief waartegen de pensioenpremie kan worden afgetrokken en het gemiddelde tarief bij uitbetaling) en de gemiddelde toekomstige omvang van de aanvullende pensioenuitkeringen die circa 6% van het bbp bedraagt (zie Smid et al. 2014). De kosten van de belastingvrijstelling van pensioenfondsen bedraagt circa 2% bbp en is ruwweg te becijferen als de misgelopen belastingopbrengst, omdat over het vermogen van pensioenfondsen (circa 1200 mld euro) geen vermogensrendementsheffing is verschuldigd.

Tabel 3.3

Bruto vervangingsratio's in Nederland en andere landen bij een volledige carrière (in percentages)

	Overheidspensioen (1e pijler)			Overheidspensioen + verplichte en vrijwillige aanvullende pensioenen (1e + 2e + 3e pijler)		
	Inkomensgroep a			Inkomensgroep a		
	laag	midden	hoog	laag	midden	hoog
Nederland	54,2	27,1	18,1	94,0	90,5	89,3
België	47,6	46,6	35,3	60,9	59,9	45,5
Duitsland	37,5	37,5	37,5	50,0	50,0	50,0
Frankrijk	56,8	55,4	48,2	56,8	55,4	48,2
Italië	69,5	69,5	69,5	69,5	69,5	69,5
Verenigd Koninkrijk	59,4	29,7	19,8	90,5	60,8	50,9
Spanje	82,1	82,1	82,1	82,1	82,1	82,1
Denemarken	56,2	21,5	10,3	107,4	67,8	55,1
Zweden	42,7	42,7	29,5	64,4	64,4	73,1
USA	44,4	35,2	29,1	88,8	70,3	58,3

Bron: OESO (2015), Pensions at a glance 2015.

(a) laag inkomen = inkomen tijdens loopbaan 50% van het gemiddelde; midden inkomen = inkomen tijdens de loopbaan gelijk aan het gemiddelde; hoog inkomen = inkomen tijdens de loopbaan 150% van het gemiddelde.

Tabel 3.4

Uitgaven overheidspensioen (eerste pijler) in Nederland en in andere landen (2013)

	% bbp
Nederland	5,5
België	9,8
Duitsland	8,0
Frankrijk	12,3
Italië	12,6
Verenigd Koninkrijk	5,3
Spanje	12,1
Denemarken	6,9
Zweden	6,9

Bron: country fiches van de werkgroep vergrijzing (Ageing Working Group) van de Economic Policy Committee

het bepalen van de leeftijd waarop men (eerder) stopt met werken voor een belangrijk deel leiden door de AOW-leeftijd. De beschikbare empirische studies (Mastrobuoni 2009, Euwals et al. 2008, Hanel 2010, De Grip et al. 2013, Vermeer et al. 2014) wijzen in de richting dat mensen per jaar dat de AOW-leeftijd wordt verhoogd, ruwweg een half jaar langer doorwerken.[10]

Naast dit normeffect gaat er, volgens de traditionele economische theorie, van de inkomensonafhankelijke AOW-uitkering in combinatie met de inkomensafhankelijke financiering ervan, in principe een negatieve prikkel uit om (meer) te werken. Immers, doordat de financiering van de regeling inkomensafhankelijk is, terwijl het profijt onafhankelijk is van het inkomen, betekent een hoger inkomen meer belasting- en premieafdracht[11] zonder dat hier een hogere toekomstige uitkering tegenover staat. Hier komt nog bij dat de AOW-uitkering als zodanig al de noodzaak vermindert om, vroeg of laat in de levensloop, inkomen te verwerven. Deze laatstgenoemde twee gedragseffecten lopen langs de traditionele lijnen van de economische theorie en staan bekend als respectievelijk het substitutie- en het inkomenseffect. Het is echter onduidelijk of en in welke mate mensen vooruitkijkend, calculerend en goed genoeg geïnformeerd zijn om rekening te houden met de toekomstige effecten van pensioenregelingen. De empirische literatuur geeft hierover geen uitsluitsel (zie Brinch et al. 2012) en daarom wordt bij de bepaling van de werkgelegenheidseffecten hiermee geen rekening gehouden.

3.3 Beleid m.b.t. de uittreedleeftijd

Van 1957, het jaar waarin de AOW-regeling werd ingevoerd, tot en met 2012 is de AOW-leeftijd 65 jaar geweest. Tussen 2013 en 2015 is deze met één maand per jaar verhoogd en dit tempo wordt in de jaren 2016 tot en met 2018 opgevoerd tot 3 maanden per jaar en in de jaren 2019-2021 tot vier maanden per jaar, tot uiteindelijk 67 jaar. Daarna volgt koppeling aan de door het CBS geraamde levensverwachting. De stijging wordt zó ingezet dat de verwachte periode waarover mensen AOW ontvangen, gemiddeld 18¼ jaar is.[12] Bij de huidige ramingen loopt de AOW-leeftijd daardoor, ruwweg met een tempo van één kwartaal per twee jaar, verder op tot 71½ jaar in 2060. Ook bij de aanvullende pensioenen wordt de leeftijd waarop men pensioenregelingen afstemt (de pensioenrichtleeftijd) verhoogd, nagenoeg parallel aan die van de AOW-leeftijd.

10 Bij deze studies gaat het om het effect van een verhoging van de pensioenleeftijd met een of twee jaar. Onduidelijk is vooralsnog hoe deze verhouding uitpakt bij grotere verhogingen.

11 Deze afdracht kent de facto twee componenten. In de eerste plaats is dit de AOW-premie die wordt geheven over de eerste twee inkomensschijven van personen jonger dan de pensioenleeftijd. De tweede bron wordt gevormd door de algemene middelen die worden verkregen uit belastingheffing.

12 De duur van 18¼ jaar is de gemiddelde levensverwachting op 65-jarige leeftijd in de periode 2000-2009. De maatregel behelst effectief dat de duur van het profijt van de AOW vanaf deze periode gelijk blijft.

Tabel 3.5

Wettelijke pensioenleeftijden en (tussen haken) leeftijden van vervroegde pensioenen in Nederland en een aantal andere landen

	2013	2020	2040	2060
Nederland	65,1 (65,1)	66,3 (66,3)	69,3 (69,3)	71,5 (71,5)
België	65,0 (60,5)	65,0 (63,0)	67,0 (63,0)	67,0 (63,0)
Duitsland	65,3 (63,0)	65,8 (63,0)	67,0 (63,0)	67,0 (63,0)
Frankrijk	65,8 (60,8)	67,0 (62,0)	67,0 (62,0)	67,0 (62,0)
Italië a	64,3	66,8	68,4 (65,4)	70,0 (67,0)
Verenigd Koninkrijk	65,0 (65,0)	66,0 (66,0)	66,7 (66,7)	68,0 (68,0)
Spanje	65,0 (63,0)	65,8 (63,0)	67,0 (63,0)	67,0 (63,0)
Denemarken	65,0 (60,0)	66,0 (63,0)	70,0 (67,0)	72,5 (69,5)
Zweden	67,0 (61,0)	67,0 (61,0)	67,0 (61,0)	67,0 (61,0)

Bron: European Commission (2015); voor België country fiche in de werkgroep vergrijzing (Ageing Working Group) van de Economic Policy Committee.

(a) Het cijfer voor Italië in 2013 is berekend door middeling van dat van mannen en vrouwen. In latere jaren is er geen verschil tussen mannen en vrouwen. Bij de andere landen is er in geen van de jaren een verschil.

Bij de huidige demografische voorspellingen is de wettelijke pensioenleeftijd in 2060 in Nederland 71,5 jaar en daarmee, op Denemarken na, de hoogste van Europa. De stijging van de AOW-leeftijd in de periode 2013-2060 is bij de huidige beleidsplannen in Nederland groter dan in de meeste andere Europese landen, maar wellicht zullen andere landen hun wettelijke pensioenleeftijd in de komende decennia nog verhogen, zeker als de levensverwachting verder toeneemt. In Nederland hebben mensen niet de mogelijkheid om het overheidspensioen vervroegd te laten ingaan. Dit is in veel andere landen, meestal in ruil voor een lagere uitkering, wel mogelijk (zie tabel 3.5). Nederland kent daarmee de hoogste leeftijd waarop mensen voor het eerst een overheidspensioen kunnen aanvragen. In Nederland is het wel mogelijk om eerder een beroep te doen op het aanvullend pensioen, tegen een zodanige korting op de uitkering in latere jaren dat de totale uitkering over de pensioenperiode niet verandert. Door deze actuarieel neutrale vormgeving wordt vervroegde uittreding in Nederland niet gestimuleerd.

Ondanks dat de kostenstijging wordt gedempt door de stijging van de AOW-leeftijd, zullen de kosten van de AOW als percentage van het bbp de komende decennia toenemen als gevolg van de grotere omvang van de toekomstige cohorten van gepensioneerden. In 2015 bedragen de kosten 5,1% van het bbp, wat oploopt tot 6,1% in 2040 (4,4 miljoen AOW-gerechtigden[13]) en 5,3% in 2060 (3,8 miljoen; het grootste deel van de babyboomers is dan

13 Dit cijfer is berekend door uit te gaan van het door het CBS geraamde aantal ingezetenen boven de pensioenleeftijd in het desbetreffende jaar. Dit cijfer wordt vermenigvuldigd met de huidige verhouding tussen het aantal AOW-gerechtigden en het aantal ingezetenen boven de pensioenleeftijd.

overleden).[14] Indien bovengenoemde maatregelen niet zouden zijn genomen, zou het aantal AOW-gerechtigden in 2060 38% hoger uitkomen op 4,7 miljoen en zouden de kosten van de AOW, indien uitgedrukt in euro's, navenant hoger zijn.

Voor het effect van de AOW- en pensioenleeftijd op de overheidsfinanciën zijn niet alleen de AOW-uitgaven zelf belangrijk, maar ook de extra belastinginkomsten die het gevolg zijn van de hogere arbeidsparticipatie. Ook is er interactie tussen de AOW-leeftijd en het beroep op de overige socialezekerheidsvoorzieningen (de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen en de bijstand). De AOW vervangt de overige regelingen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd en daarom leidt een verhoging van de AOW-leeftijd tot een verlenging van de leeftijden waarop van de overige regelingen kan worden geprofiteerd. Een deel van de besparingen op de AOW – ongeveer 40% – lekt dus weg in de vorm van hogere kosten aan overige sociale zekerheid.[15]

De stijging van de AOW-leeftijd verhoogt het arbeidsaanbod en daarmee deels[16] de structurele werkgelegenheid en de belastinginkomsten voor de overheid. Mensen werken langer door. Door de reeds ingezette AOW-leeftijdsverhoging zal de arbeidsparticipatie in 2060 zijn opgelopen met ruim 500.000 personen (Smid et al. 2014). Dit betreft een stijging van 5,7% van het totale arbeidsaanbod. Ervaringen uit het verleden bieden ondersteuning voor de verwachting dat ook bij deze maatregel de stijging van het arbeidsaanbod zich vertaalt in een stijging van de werkgelegenheid.[17] Immers, in de periode dat de VUT en gunstige prepensioenregelingen werden afgeschaft[18], is de gemiddelde uittreedleeftijd met 2,9 jaar gestegen van 60,9 naar 63,8 jaar. De werkgelegenheid in de leeftijdsgroep van 55- tot 74-jarigen steeg met 11,4%-punt van 27,1 naar 38,5%, maar ook de werkloosheid en afhankelijkheid van andere uitkeringen namen toe.

14 De cijfers voor 2040 en 2060 betreffen de ramingen uit Smid et al. (2014). Dit is de meest recente CPB-studie met langetermijnprojecties voor de overheidsfinanciën.

15 Het weglekpercentage van 40% is gebaseerd op informatie over het leeftijdsspecifieke gebruik van deze regelingen. Deze informatie is verwerkt in het model Gamma (Draper en Armstrong 2007) waarmee de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op lange termijn wordt doorgerekend. Het weglekpercentage zou enigszins kunnen toenemen bij het hoger worden van de AOW-leeftijd, omdat de stijging hiervan groter is dan die van de gezonde levensverwachting en het beroep op de overige regelingen daardoor zou kunnen toenemen.

16 De stijging van de structurele werkgelegenheid is gelijk aan die van het structurele arbeidsaanbod minus de stijging van de structurele werkloosheid. Wanneer als gevolg van de hogere AOW-leeftijd de structurele werkloosheid onder ouderen toeneemt, dan zal de structurele werkgelegenheid minder stijgen dan het structurele arbeidsaanbod. Er zijn signalen dat de structurele werkloosheid onder ouderen sinds 2006 is toegenomen (Zie De Graaf-Zijl et al. 2015).

17 Zie Euwals et al. (2009) en Lumsdaine en Mitchell (1999).

18 Wel is er een duidelijk verschil in de oorzaak van de arbeidsaanbodstijging. Bij de afschaffing van de VUT e.d. is dit het wegvallen van financiële prikkels die eerdere uittreding aantrekkelijk maakte. Bij de AOW-leeftijd is het het normeffect.

Beleidsoptie: AOW- en pensioenleeftijd een jaar meer of minder verhogen
De effecten van een grotere of kleinere verhoging dan in het basispad zijn (nagenoeg) symmetrisch. Als de AOW- en pensioenleeftijd structureel een jaar meer wordt verhoogd, verdeeld over vier tweejaarlijkse stappen van een kwartaal, dan zal de werkgelegenheid door het normeffect structureel met 0,5% toenemen.[19] Het overheidssaldo na vier jaar (één kabinetsperiode) wordt door deze maatregel 0,5 miljard euro hoger.[20] Het gemiddelde toekomstige effect over de hele tijdshorizon gemeten (het houdbaarheidseffect) is groter, namelijk 1,0 mld, omdat dit cijfer het effect weergeeft van de volledig geïmplementeerde maatregel. Deze effecten zijn het gevolg van lagere AOW-uitgaven en hogere loonbelasting die het gevolg is van lagere aftrekbare pensioenpremies. Hier werken de kosten van een vergroot beroep op de overige socialezekerheidsregelingen en de lagere belastingopbrengsten op het AOW- en pensioeninkomen tegenin, maar deze effecten zijn kleiner. Het effect op de productiviteit is waarschijnlijk beperkt. De effecten zijn precies omgekeerd als de AOW- en pensioenleeftijd een jaar minder worden verhoogd. De werkgelegenheid neemt dan af en het overheidssaldo en het houdbaarheidssaldo vallen lager uit.

Een variant waarbij de AOW- en pensioenleeftijd minder stijgt zou kunnen zijn door deze vanaf 2021 niet een-op-een te laten stijgen met de levensverwachting. Deze stijging zou zo kunnen worden vormgegeven dat de (geschatte) verhouding tussen het werkzame leven en de pensioenperiode constant blijft. Ruwweg komt dit erop neer dat deze stijging dan 70% bedraagt van die in het basispad en dat de AOW-leeftijd in 2060 1¼ à 1½ jaar lager uitkomt.

De inkomensongelijkheid op jaarbasis wordt bij een hogere AOW-leeftijd groter. De herverdeling van werkenden, met gemiddeld een relatief hoog inkomen, naar ouderen neemt immers af. Gemeten over de levensloop stijgen de inkomensverschillen ook. De nivellerende AOW-regeling wordt dan immers verkleind en dit effect is groter dan dat van de verkleining van de denivellerende pensioenregeling (Bonenkamp et al. 2013). Daarnaast leidt een hogere pensioenleeftijd tot daling van de hoeveelheid vrije tijd. De effecten zijn omgekeerd als de AOW-leeftijd wordt verlaagd. Dan worden de inkomensverschillen kleiner, zowel op jaarbasis als over de levensloop, en stijgt de hoeveelheid vrije tijd.

19 Hierbij past de relativering dat dit effect kleiner zou kunnen worden naarmate de AOW-leeftijd hoger wordt. Dit is omdat de stijging van de gezonde levensverwachting achterblijft bij die van de levensverwachting (zie Fontijn en Deeg 2016), waardoor ook het effect op het arbeidsaanbod kleiner zou kunnen worden.
20 Deze berekeningen van de effecten van de maatregelen in dit hoofdstuk zijn uitgevoerd met het CPB-model Gamma (Draper en Armstrong 2007).

Beleidsoptie: keuzevrijheid om AOW op lagere of hogere leeftijd te laten ingaan[21],[22]
De mogelijkheid om de AOW actuarieel neutraal tot maximaal drie jaar eerder of later te laten ingaan, kan aantrekkelijk zijn, omdat dit de mogelijkheden verruimt om invloed uit te oefenen op de inkomstenstroom gedurende de levensloop. Voor mensen met liquiditeitsrestricties kan met name eerdere opname hierdoor aantrekkelijk zijn. Veel ouderen hebben overigens nu al de mogelijkheid om hun aanvullend pensioen vervroegd op te nemen. Voor hen voegt een flexibele AOW-leeftijd weinig toe, omdat bij uitreding van deze mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt. Voor mensen met weinig of geen aanvullend pensioen zou vervroegde opname van de AOW kunnen leiden tot een recht op bijstand boven de AOW-leeftijd, als vervroegde opname leidt tot een lagere uitkering in latere jaren.

De AOW-uitgaven zullen bij invoering van een flexibele ingangsleeftijd waarschijnlijk niet of weinig veranderen. Theoretisch zou verwacht kunnen worden dat vooral personen met een laag inkomen en een relatief lage levensverwachting van vervroegde opname gebruik zouden maken. Deze groep heeft namelijk baat bij vervroegde opname, omdat dit de totale uitkering over de pensioenperiode verhoogt.[23] Personen met een hoog inkomen en een hoge levensverwachting hebben daarentegen juist baat bij een late opname. Empirisch onderzoek hiernaar geeft echter geen uitsluitsel. Een onderzoek van Dellaert en Ponds (2014) wijst niet in de richting van dergelijk strategisch gedrag. Integendeel, de vervroegde opnemers bleken juist gemiddeld niet een lager, maar een hoger salaris te hebben. Hier staat echter onderzoek voor de Verenigde Staten (Bosworth et al. 2016) tegenover waarbij wel sprake is van eerdere uittreding bij lage inkomensgroepen. Op grond van de uitkomsten van de Nederlandse studie van Dellaert en Ponds verwachten we geen ex-ante budgettair effect van een flexibilisering van de AOW-leeftijd. Ex post is het budgettaire effect negatief, als gevolg van een daling van de werkgelegenheid.

21 De mogelijkheid van eerdere opname creëert wel institutionele complicaties. Bij introductie van de mogelijkheid om de AOW eerder te laten ingaan zouden namelijk extra regelingen moeten worden getroffen. Mensen die eerder AOW opnemen, zouden dan al eerder van de verlaagde belastingheffing moeten kunnen profiteren om in netto termen een volledige basisvoorziening te krijgen, nog afgezien van de actuariële korting. Dit zou een bevoordeling van deze groep impliceren ten opzichte van personen die geen gebruik maken van de mogelijkheid van eerdere opname.

22 We veronderstellen in deze doorrekening dat er niets verandert aan de leeftijd waarop de lagere belastingheffing van gepensioneerden ingaat, evenmin als de leeftijd waarop een beroep kan worden gedaan op de overige socialezekerheidsregelingen.

23 Dit vloeit voort uit het gegeven dat de uitkeringen bij eerdere of latere opname actuarieel neutraal worden aangepast. Bij actuariële neutraliteit wordt de jaarlijkse netto-uitkering zodanig aangepast dat (de contante waarde van) de totale uitkering over de hele pensioenperiode voor een persoon met een gemiddelde levensverwachting niet verandert. Maar personen met een lagere (hogere) levensverwachting, doorgaans de lager (hoger) opgeleiden met een laag (hoog) inkomen, zullen baat hebben bij eerdere (latere) opname, omdat de verlenging (verkorting) van de uitkeringsperiode, door hun lagere (hogere) levensverwachting, relatief groot (klein) is in verhouding tot de jaarlijkse uitkeringsverlaging (uitkeringsverhoging).

Indien alleen de mogelijkheid wordt geboden van eerdere opname, dan zal de werkgelegenheid naar schatting met 0,8% dalen. De geldende AOW-leeftijd verwatert immers als norm. Ook het effect via sociale interacties wordt kleiner: langer doorwerken van een deel van de bevolking stimuleert minder dan in het basispad het langer doorwerken van de rest van de bevolking (Van Rooij et al. 2014).[24] Indien alleen een opwaartse aanpassing van de AOW-leeftijd mogelijk is, stijgt naar schatting de werkgelegenheid met 0,4%. Dit effect is kleiner dan dat van neerwaartse flexibilisering, omdat de gezonde levensverwachting achterblijft bij de AOW-leeftijd en verondersteld kan worden dat daardoor de bereidheid tot een extra arbeidsinspanning, en langer door te werken dan de 'normleeftijd', afneemt. Als zowel de mogelijkheid van eerdere als latere opname wordt geboden, bedraagt het werkgelegenheidseffect naar verwachting het saldo van beide eenzijdige mogelijkheden: een werkgelegenheidsdaling van 0,4%. De inkomensongelijkheid en de productiviteit veranderen niet of nauwelijks.

Beleidsoptie: herintroductie doorwerkbonus

Een doorwerkbonus is specifiek gericht op bevordering van de werkgelegenheid bij ouderen. Tussen 2009 en 2012 bestond er een doorwerkbonus. Deze behelsde een belastingkorting voor de groep 61 jaar en ouder die afhankelijk was van leeftijd en inkomen. De doorwerkbonus was met name gericht op ouderen in de leeftijd van 61-63 jaar met een hoger inkomen, en kon (in 2009) oplopen tot maximaal 4600 euro per jaar. De gedachte bij de invoering van de maatregel was dat ouderen bij de uittreedbeslissing relatief gevoelig zijn voor financiële prikkels (Euwals et al. 2010), waardoor gunstige werkgelegenheidseffecten zouden kunnen worden bereikt die mogelijk zelfs zo groot zouden zijn dat ook de ex-ante kosten ervan zouden kunnen worden gecompenseerd door de extra belastingopbrengsten. Empirisch onderzoek wijst echter uit dat het effect op de werkgelegenheid relatief bescheiden is geweest. Van Alphen en Jongen (2014) komen tot een participatie-effect van ongeveer 1%- punt. Jongen (2016) gebruikt een betere onderzoeksmethode en vindt een effect van 0. We verwachten op basis hiervan dat het herinvoeren van de doorwerkbonus opnieuw weinig tot geen effect zal hebben op de werkgelegenheid. De maatregel verlaagt het overheidssaldo na vier jaar met 0,6 mld. Het houdbaarheidssaldo dat ook rekening houdt met het dempende effect van de indirecte belastingen, wordt verlaagd met 0,4 mld. De effecten op de inkomensongelijkheid en de productiviteit zijn nihil.

24 In het basispad is gerekend met een stijging van de werkgelegenheid van 1,6% als gevolg van het normeffect bij een verhoging van de AOW-leeftijd met drie jaar. Het normeffect over deze drie jaar zal naar verwachting halveren als alleen de mogelijkheid van drie jaar eerdere opname wordt geboden.

3.4 Hoogte AOW-uitkering

De AOW is een basisvoorziening. De netto AOW-uitkering is in Nederland gekoppeld aan het netto minimumloon. Dit is de zogenaamde netto-nettokoppeling.[25] Daarnaast ontvangen AOW'ers een bruto toeslag in de vorm van de IOAOW (inkomensondersteuning AOW-gerechtigden, voorheen MKOB) en betalen ze een lager bedrag aan belastingen en premies dan werknemers[26] als gevolg van het lagere tarief in de eerste twee belastingschijven, de dubbele aftrek van de algemene heffingskorting in de netto-nettokoppeling[27], ouderenkortingen, en een verlaagd tarief bij de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw.[28] In 2015 resulteert dit in een netto AOW-inkomen voor een alleenstaande AOW'er van 13.500 euro en voor een paar 18.700 euro.[29] Dit is respectievelijk 46% en 63% van het nettoloon van een gemiddelde voltijdswerknemer. En het is, door bovengenoemde heffingskortingen en toeslag, respectievelijk 17% en 13% hoger dan de netto bijstandsuitkering van 11.500 voor een alleenstaande en 16.500 voor een paar.

In veel andere landen is het overheidspensioen omvangrijker en het aanvullende pensioen kleiner dan in Nederland of zelfs geheel afwezig. Daarom is in Nederland de hoogte van het bruto overheidspensioen (de AOW) in verhouding tot het gemiddelde loon van een voltijdswerker relatief laag (tabel 3.6). Door het aanvullende pensioen is echter het totale pensioen in Nederland juist relatief hoog (zie tabel 3.3).

In een belangrijk deel van de andere landen zal het gemiddelde overheidspensioen in de periode tot 2060 volgens de huidige beleidsplannen substantieel dalen in verhouding tot het gemiddelde loon[30] (tabel 3.6, laatste kolom). In Nederland is deze daling, met 1,1%-punt, relatief beperkt.[31] De kosten van de vergrijzing worden in Nederland dus op een andere manier opgevangen dan in veel andere landen. In Nederland wordt het vooral gezocht in het optrekken van de pensioenleeftijd (zie paragraaf 3.2.1) en in andere landen vooralsnog vooral in het verlagen van de overheidspensioenuitkering.

25 Deze bedraagt voor een alleenstaande 70% van het netto-referentieminimumloon. Voor een paar is dit 100%. Uit deze normbedragen wordt de 'kale' bruto-AOW-uitkering berekend.
26 De vergelijking met zelfstandigen is gecompliceerder, omdat deze groep een belastingvoordeel heeft in de vorm van de zelfstandigenaftrek.
27 Dit betreft de korting die wordt toegepast bij de bepaling van het referentieminimumloon dat op zijn beurt wordt gebruikt als uitgangspunt bij de bepaling van de netto AOW-uitkering. Voor een paar is de netto uitkering 100% van het referentieminimumloon en voor een alleenstaande 70%. Voor personen onder de AOW-leeftijd wordt de algemene heffingskorting één keer afgetrokken bij de bepaling van de belastingverplichting.
28 Dit tarief is in 2016 5,5% van het belastbaar inkomen en daarmee lager dan de werkgeversbijdrage van 6,75% die geldt bij werknemers onder de AOW-leeftijd, Het gegeven dat bij deze laatste de afdrachtverplichting institutioneel berust bij de werkgevers, heeft op lange termijn door aanpassingen in vraag en aanbod van arbeid geen invloed op de netto inkomenspositie.
29 Deze inkomens zijn exclusief inkomen uit aanvullende pensioenen, uit arbeid of uit kapitaal.
30 Bedacht moet worden dat de niveaus van deze vervangingsratio's niet geheel vergelijkbaar zijn, omdat deze niveaus neerwaarts zijn beïnvloed in landen waar vervroegde opname van het pensioen, tegen een korting, mogelijk is.
31 De oorzaak hiervan is vooral de (gefaseerde) afschaffing van het AOW-partnerpensioen.

Tabel 3.6

Gemiddeld overheidspensioen (bruto) als aandeel van gemiddeld loon (bruto) in Nederland en andere EU-landen (in %)

	2013	2060	Verandering 2013-2060
Nederland	34,2	33,1	-1,1
België	45,1	43,4	-1,7
Duitsland	40,8	35,6	-5,2
Frankrijk	52,5	38,7	-13,9
Italië	59,2	52,8	-6,4
Verenigd Koninkrijk	33,5	32,8	-0,7
Spanje	65,4	40,2	-25,2
Denemarken	57,5	64,9	7,5
Zweden	37,8	20,9	-16,9

Bron: Europese Commissie (2015).

Ingrepen in de (netto) AOW-uitkeringen hebben invloed op de overheidsuitgaven en de inkomensongelijkheid. Een hogere AOW-uitkering betekent meer overheidsuitgaven, waardoor de langetermijnhoudbaarheidspositie van de overheidsfinanciën verslechtert. De inkomensongelijkheid wordt kleiner, doordat gepensioneerden gemiddeld lagere netto inkomens hebben dan jongere leeftijdscategorieën[32] en van de maatregel bovendien vooral de gepensioneerden profiteren die geen of weinig aanvullend pensioen hebben. Hierdoor wordt ook de ongelijkheid over het leven kleiner.

Beleidsoptie: Netto AOW-uitkering omhoog met 5%.
Een verhoging van de netto AOW-uitkering met 5%, die in twintig jaar in stapjes van 0,25% per jaar voor alle AOW'ers wordt ingefaseerd, leidt na vier jaar, als 20% van de maatregel is geïmplementeerd, tot een 0,3 miljard lager overheidssaldo. Dit is na aftrek van de hogere belastingopbrengsten die een gevolg zijn van de hogere pensioeninkomens[33], maar exclusief een eventueel werkgelegenheidseffect. Het negatieve effect op het houdbaarheidssaldo van de overheidsfinanciën is groter, namelijk 1,2 miljard, omdat in dit cijfer het effect is verwerkt van de volledig ingefaseerde maatregel en van de grotere omvang van de toekomstige cohorten van gepensioneerden.

In koopkrachttermen gaat een gepensioneerde met alleen een AOW-uitkering er het meest op vooruit (zie tabel 3.7): een inkomensvooruitgang van 4,9% na volledige implementatie voor een alleenstaande, en van 5,1% voor samenwonenden. Indien sprake is van

32 Zie IBO-rapport commissie Don, 2013, blz. 21.
33 In dit effect is niet alleen rekening gehouden met de inkomstenbelasting, maar ook met de indirecte belastingen, zoals de btw.

Tabel 3.7

Koopkrachteffecten van gefaseerde verhoging netto AOW-uitkering met 5% bij verschillende niveaus van aanvullende pensioenen: effecten na volledige implementatie in %

Inkomensniveau	Alleenstaande	Samenwonende
Alleen AOW	4,9	5,1
AOW + 5000	2,9	3,8
AOW + 10.000	1,5	3,2
AOW + 20.000,	1,5	2,6
AOW + 30.000	1,3	2,3

* De berekeningen betreffen personen die alleen inkomen uit AOW en aanvullend pensioen hebben. Er is dus geen inkomen uit een andere bron. Ook is geen rekening gehouden met eventueel vermogen. Het aanvullende pensioen bij het paar betreft dat van een van beide partners. De andere partner heeft geen aanvullend pensioen.

een aanvullend pensioen zijn de koopkrachteffecten kleiner. De inkomensongelijkheid wordt kleiner: de Gini-coëfficiënt[34] daalt met 0,9%.[35] De maatregel verhoogt namelijk vooral het inkomen van gepensioneerden met geen of weinig aanvullend pensioen. De hogere AOW-uitkering vermindert iets de prikkel voor ouderen om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt. De productiviteit verandert niet.

Beleidsoptie: afschaffen dubbele aftrek van de algemene heffingskorting

Geleidelijke vervanging in twintig jaar van de dubbele aftrek van de algemene heffingskorting bij de bepaling van de netto AOW-uitkering door een enkele aftrek, brengt met zich mee dat de netto AOW-uitkering lager uitvalt.[36] De netto AOW-uitkering komt dan dichter in de buurt van het bijstandsniveau, maar ligt er nog altijd boven. Bij onvoldoende middelen, bijvoorbeeld door een onvolledige AOW-opbouw, vindt aanvulling tot het bijstandsniveau plaats door de AIO (aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen).

De budgettaire gevolgen hiervan zijn aanzienlijk. Het overheidssaldo wordt na vier jaar 0,6 miljard hoger en het houdbaarheidssaldo 3,2 miljard. Ook de koopkrachteffecten zijn groot (zie tabel 3.8). Dit geldt vooral voor de personen met geen of een laag aanvullend pensioen, omdat bij deze groep de AOW het grootste deel uitmaakt van het inkomen. De Gini-coëfficiënt stijgt met 2,8%. Door de AIO zakt echter niemand onder het bijstandsniveau. De lagere AOW-uitkering vergroot iets de prikkel voor ouderen om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt. De productiviteit verandert niet.

34 De Gini-coëfficiënt meet de ongelijkheid van het gestandaardiseerde, dat wil zeggen voor huishoudgrootte en -situatie gecorrigeerde, inkomen. Er wordt ook rekening gehouden met de voordelen van schaaleffecten bij samenwonenden. Bij een gelijk besteedbaar inkomen per persoon hebben samenwonenden dus een hoger gestandaardiseerd inkomen dan alleenstaanden.

35 De weergegeven effecten op de Gini-coëfficiënt zijn volledig het gevolg van de maatregel. Andere factoren, zoals veranderingen in de samenstelling van de gepensioneerden, spelen hierin dus geen rol.

36 Deze maatregel verlaagt namelijk het netto referentieminimumloon.

Tabel 3.8

Koopkrachteffecten van gefaseerde afschaffing van dubbele aftrek van de algemene heffingskorting bij verschillende niveaus van aanvullende pensioenen: effecten na volledige implementatie in %

Inkomensniveau	Alleenstaande	Samenwonende
Alleen AOW	-12,3	-7,2
AOW + 5000	-9,2	-9,8
AOW + 10.000	-4,6	-8,5
AOW + 20.000	-4,0	-6,9
AOW + 30.000	-3,5	-5,9

De gevolgen van het verlagen van de AOW-uitkering zijn niet geheel symmetrisch aan de hier beschreven verhoging van de AOW-uitkering. De effecten zijn ook niet geheel proportioneel. Dit is vooral een gevolg van het feit dat in de huidige situatie de ouderenkorting bij samenwonenden met geen of weinig aanvullend pensioen niet geheel wordt verzilverd, waardoor inkomensveranderingen bij deze groep relatief grote effecten hebben. Daarnaast speelt de progressie van het belastingsysteem hierbij een rol.

Beleidsoptie: Individualisering van de AOW

Een gelijke behandeling van individuen, ongeacht hun leefvorm, sluit aan bij een maatschappelijke trend van individualisering. De maatregel vereenvoudigt de uitvoering van de regeling voor de SVB. Door het vervallen van de controle op de leefvorm dalen de handhavingskosten.

Indien de individualisering wordt vormgegeven door de netto AOW-uitkering van alleenstaanden in twintig jaar terug te brengen van 70% van het referentieminimumloon naar 50%, waarbij in geval van onvoldoende middelen aanvulling plaatsvindt tot het bijstandsniveau, is de budgettaire opbrengst hiervan na vier jaar 0,7 miljard en het effect op het houdbaarheidssaldo 2,8 miljard. De maatregel heeft grote koopkrachteffecten bij alleenstaanden en dan vooral bij hen met een laag aanvullend pensioen (zie linkerdeel van tabel 3.9). Bij de hogere inkomens is het effect van de maatregel kleiner. Bij samenwonenden verandert de koopkracht niet. De Gini-coëfficiënt stijgt na volledige implementatie met 4,7%.[37] De verlaging van de AOW-uitkering versterkt de prikkel voor ouderen om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt.

37 Dit effect is groter dan dat van de hiervoor behandelde maatregel die een vergelijkbaar budgettair effect heeft. De oorzaak hiervan is dat deze maatregel uitsluitend is gericht op alleenstaande AOW'ers. Deze groep heeft, vooral vanwege het niet profiteren van schaaleffecten, een lager gestandaardiseerd inkomen dan de samenwonenden.

Tabel 3.9

Koopkrachteffecten van gefaseerde individualisering AOW-uitkering: effecten na volledige implementatie in %

	Netto uitkering alleenstaanden van 70% naar 50% van referentie-minimumloon		Netto uitkering alleenstaanden en samenwonenden naar 57% van referentieminimumloon (budgetneutraal)	
Inkomensniveau	Alleenstaande	Samenwonende	Alleenstaande	Samenwonende
Alleen AOW	-12,3	0,0	-12,3	14,3
AOW + 5000	-20,0	0,0	-13,0	10,5
AOW + 10.000	-11,5	0,0	-7,1	8,8
AOW + 20.000	-8,8	0,0	-5,7	7,4
AOW + 30.000	-7,5	0,0	-4,9	6,3

Indien de individualisering budgettair neutraal wordt vormgegeven[38], dan wordt de netto AOW-uitkering van alleenstaanden en samenwonenden 57% van het referentieminimumloon. Bij onvoldoende middelen vindt aanvulling tot het bijstandsniveau plaats. Er zijn dan bij aanname geen budgettaire effecten. In dit geval gaan alleenstaanden erop achteruit en samenwonenden erop vooruit (zie rechterdeel van tabel 3.9). De inkomensongelijkheid, gemeten via de Gini-coëfficiënt, stijgt na volledige implementatie met 2,1%.[39] De werkgelegenheid en de productiviteit veranderen bij deze maatregelen niet.

Beleidsoptie: (snellere) fiscalisering AOW-premie

Momenteel is al sprake van geleidelijke fiscalisering van de AOW-premie.[40] Het lagere tarief dat geldt voor gepensioneerden over de eerste twee belastingschijven, wordt hiermee op termijn, zij het langzaam, tenietgedaan. De variant die we hier doorrekenen, versnelt de fiscalisering van de AOW-premie zodanig dat deze in 2040 volledig is gerealiseerd en voor gepensioneerden over het hele inkomenstraject effectief dezelfde belastingheffing geldt als voor personen onder de AOW-leeftijd. Wel blijft de koppeling van de netto AOW-uitkering aan het netto minimumloon van toepassing, waardoor

38 De maatregel is zo ingezet dat deze in het basisjaar budgettair neutraal is.

39 Voor een belangrijk deel wordt dit effect bereikt, omdat de maatregel uitsluitend is gericht op alleenstaande AOW'ers. Alleenstaanden hebben gemiddeld vanwege het niet profiteren van schaaleffecten een lager gestandaardiseerd inkomen dan samenwonenden en daarom zal deze maatregel, die een inkomensoverheveling van alleenstaanden naar samenwonenden behelst, de ongelijkheid van gestandaardiseerde inkomens vergroten.

40 Bij het huidige beleid bedraagt de indexering van de schijflengtes van de eerste en tweede schijf bij gepensioneerden geboren in en na 1946 (respectievelijk 19.800 en 14.000 euro in 2015) slechts 75% van de tabelcorrectiefactor. In de CPB-berekeningen wordt aangenomen dat op de lange termijn de tabelcorrectiefactor ook corrigeert voor de volumegroei, dit om te voorkomen dat er door de progressie in de belastingtarieven een sluipende verhoging van de belastingdruk optreedt.

Tabel 3.10

Koopkrachteffecten in 2040 van volledige fiscalisering van de AOW-premie bij verschillende niveaus van aanvullende pensioenen (in %, effecten na volledige infasering),

Inkomensniveau	Alleenstaande	Samenwonende
Alleen AOW	-0,1	2,7
AOW + 5000	-8,5	-4,0
AOW + 10.000	-11,3	-7,5
AOW + 20.000	-12,3	-7,5
AOW + 30.000	-7,7	-7,1

de bruto AOW-uitkering hoger uitvalt. Per saldo worden dus alleen personen met een aanvullend pensioen geraakt.

Bij deze beleidsoptie gaat het alleen om een versnelling van de fiscalisering. Toch heeft deze in de hier gebruikte methodologie[41] ook op lange termijn effect. Dit is omdat in het basispad er nog geen volledige fiscalisering in het eindjaar 2060 is. Deze is dan alleen geïmplementeerd over het hoogste deel van ruim 10.000 euro binnen de tweede schijf (geschaald naar 2015). In de variant is de fiscalisering wel volledig.

Wanneer fiscalisering versneld wordt doorgevoerd, zodanig dat deze in 2040 volledig is gerealiseerd, dan heeft dit een positief effect op het overheidssaldo na vier jaar van 1,0 miljard euro. De houdbaarheidspositie van de overheidsfinanciën verbetert met 4,1 miljard. De maatregel heeft ook aanzienlijke koopkrachteffecten. De middeninkomens worden het zwaarst getroffen (zie tabel 3.10). Bij een aanvullend pensioen van 20.000 euro daalt de koopkracht voor een alleenstaande AOW'er na volledige implementatie met 12,3% en voor samenwonenden met 7,5%. Lagere inkomens profiteren relatief meer van het feit

41 De hier gebruikte methodologie is ontleend aan die bij de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen. Bij deze doorrekeningen wordt de infasering van maatregelen bij de houdbaarheidsberekening op enig moment in de toekomst 'afgekapt'. Dit wordt gedaan om niet te veel een discrepantie te laten ontstaan tussen de (positieve) houdbaarheidseffecten van de maatregel en de (negatieve) koopkracht- of andere effecten ervan waarvoor een veel minder ver in de toekomst liggend jaar wordt gekozen bij de presentatie. Niet afkappen zou leiden tot een sterke disbalans tussen de gepresenteerde baten en lasten van de maatregel. Voor de komende doorrekening wordt 2060 als afkapjaar gehanteerd. Bij de doorrekeningen in 2010 en 2012 was dit 2040.

dat de netto-AOW niet wordt aangetast door de netto-nettokoppeling[42], waardoor zij er minder op achteruit gaan. De hogere inkomens worden minder hard geraakt doordat een deel van hun inkomen onder de hogere, onveranderde, derde en vierde belastingschijf valt. De inkomensverdeling wordt ongelijker: de Gini-coëfficiënt stijgt na volledige implementatie met 1,7%. Dit komt omdat de omvangrijke groep met een klein tot gemiddeld pensioen er relatief veel op achteruitgaat. Het effect op de werkgelegenheid is onbekend. De hogere belastingdruk op het aanvullende pensioen vermindert het financiële voordeel van het aanbod op de arbeidsmarkt, maar het lagere netto-inkomen na pensionering kan ook een prikkel geven om langer door te werken. Het effect op de productiviteit is verwaarloosbaar.

Beleidsoptie: verhogen of verlagen IOAOW en ouderenkortingen
Netto uitkeringsverlagingen of –verhogingen voor gepensioneerden, onafhankelijk van het arbeidsverleden of de inkomenspositie, kunnen ook worden bereikt door het verlagen of volledig afschaffen van de IOAOW of de ouderenkortingen, dan wel het verhogen ervan. De omvang van de effecten verschilt naar gelang de omvang van de regeling. In de IOAOW gaat 0,9 miljard euro om, in de alleenstaande ouderenkorting 0,5 miljard, en bij de ouderenkorting 2,4 miljard. Ter vergelijking: met de boven behandelde 5% aanpassing van de netto AOW is, geschaald naar 2015, 1,4 miljard gemoeid. De effecten van afschaffen van de IOAOW of alleenstaande ouderenkorting zijn dus navenant kleiner, terwijl die van de ouderenkorting vanwege zijn omvang juist groter is. De effecten op de inkomensverdeling zijn dan ook kleiner respectievelijk groter, zij het niet geheel symmetrisch en proportioneel (zie hiervoor bij de bespreking van de afschaffing van de dubbele aftrek van de algemene heffingskorting). Al deze maatregelen raken de gepensioneerden met lage inkomens het hardst en vergroten daarom de inkomensongelijkheid.

3.5 AOW-uitkering afhankelijk van arbeidsverleden

In tegenstelling tot de meeste andere landen (zie paragraaf 3.2.2) is het overheidspensioen in Nederland niet gerelateerd aan de arbeidsparticipatie, het inkomen of de betaalde contributies in het verleden. Invoering van een arbeidsafhankelijke AOW-uitkering zou een prikkel met zich mee kunnen brengen tot arbeidsparticipatie en het verwerven van inkomen tijdens de werkzame leeftijden en leidt dus, als mensen vooruitkijkend zijn, tot extra arbeidsaanbod en daarmee op lange termijn tot een hogere werkgelegenheid en extra belastingopbrengsten. Of dit zich ook werkelijk voordoet, is echter onbekend.

42 Het kleine negatieve effect van 0,1% bij de alleenstaande zonder aanvullend pensioen komt door het gegeven dat de IOAOW door de fiscalisering tegen een hoger tarief wordt belast. De IOAOW valt namelijk buiten de netto-nettokoppeling en er wordt dus bij bepaling van de bruto AOW geen rekening gehouden met dit hogere tarief. Dit speelt ook een rol bij het paar zonder aanvullend pensioen. Toch is hier het effect positief (2,7%),omdat bij deze groep de ouderenkorting voor een groter deel kan worden verzilverd.

Een dergelijke regeling leidt tot een vergroting van de inkomensongelijkheid omdat personen met een hoge arbeidsparticipatie of –inkomen meer pensioen opbouwen dan personen waarbij dit laag is. Dit betreft de ongelijkheid tussen personen met een hoge en lage verdiencapaciteit, tussen autochtonen en allochtonen en tussen mannen en vrouwen, doordat mannen gedurende de levensloop gemiddeld meer betaalde arbeid verrichten dan vrouwen. Ook neemt de onzekerheid over het toekomstig pensioen-inkomen toe (Draper et al. 2013). Immers, het pensioen hangt af van het onzekere carrièrepad. De armoede neemt bij implementatie van een arbeidsafhankelijke AOW-uitkering niet per definitie toe. AOW-gerechtigden met onvoldoende inkomen of vermogen kunnen een beroep doen op de aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO). Deze regeling biedt een aanvulling tot bijstandsniveau in het geval sprake is van onvoldoende inkomen of vermogen. Dit niveau ligt boven de in Nederland gebruikelijke armoedegrens.

Invoering van deze vorm van beleid kent enkele belangrijke complicaties met betrekking tot de ingroeiperiode, de beschikbaarheid van informatie met betrekking tot het arbeids-verleden en de uitvoeringskosten. Het vereist een lange overgangsperiode waarin de opbouw van AOW-rechten voor personen die een deel van hun loopbaan achter de rug hebben, van twee regimes afhangt. Immers, de data over arbeidsparticipatie en inkomens die door de belastingdienst zijn bijgehouden, gaan slechts een beperkt aantal jaren terug in de tijd. Bovendien zouden de in het verleden opgebouwde rechten waarschijnlijk uit hoofde van behoorlijk bestuur dienen te worden gerespecteerd en zou aanpassing ervan juridisch onhaalbaar kunnen zijn. Men heeft namelijk de opleidings- en arbeidsaanbodbe-slissingen gemaakt onder de veronderstelling dat dit geen consequenties zou hebben voor de AOW-uitkering. Ook hebben mensen hun besparingen hierop afgestemd. Implementatie voor alleen de mensen die op de ingangsdatum jonger zijn dan 18 jaar ligt dan voor de hand (ministerie van Financiën 2013). Deze beleidsrichting heeft ook tot gevolg dat de uitvoeringskosten toenemen, omdat de opbouw van rechten op basis van inkomen of participatie geregistreerd zou moeten worden.

VIER

Actief arbeidsmarktbeleid

4.1 Inleiding

4.1.1 Wat is actief arbeidsmarktbeleid; afbakening

Actief arbeidsmarktbeleid richt zich op het ondersteunen van werkzoekenden bij het vinden van werk. Omdat de reden dat het werkzoekenden zelf (nog) niet lukt om werk te vinden verschilt, varieert ook de ondersteuning die nodig is om werk te vinden. Actief arbeidsmarktbeleid kan daarom veel verschillende vormen aannemen, zoals:

- Ondersteuning gericht op het verbeteren/optimaliseren van het zoekproces;
- Scholing of training om kennis en/of vaardigheden op te doen die nodig zijn om aan het werk te komen;
- Stimuleren van zoekinspanningen;
- Ondersteuning gericht op het aantrekkelijker maken voor werkgevers om een werkzoekende in dienst te nemen;
- Gesubsidieerde en/of beschutte banen.

De term actief arbeidsmarktbeleid is afkomstig uit het internationale discours, waarin *active labour market policies* worden afgezet tegen *passive labour market policies*. Dit laatste staat voor het verstrekken van arbeidsmarktgerelateerde uitkeringen, zoals in Nederland de WW, WAO/WIA/Wajong en bijstand. Dit hoofdstuk richt zich uitsluitend op actief arbeidsmarktbeleid; passief arbeidsmarktbeleid stond eerder centraal in het hoofdstuk 'sociale zekerheid' in *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* deel 1 (CPB 2015a). Daar waar de scheidslijn tussen passief en actief arbeidsmarktbeleid niet eenduidig is, kan sprake zijn van enige overlap tussen beide hoofdstukken en zijn er verwijzingen opgenomen naar *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* deel 1.

4.1.2 Het doel van actief arbeidsmarktbeleid

Actief arbeidsmarktbeleid dient meerdere doelen. De belangrijkste zijn het verlagen van de (structurele) werkloosheid, het verlagen van uitkeringslasten, het verhogen van de arbeidsproductiviteit van werkzoekenden en het bevorderen van participatie op de arbeidsmarkt van zoveel mogelijk groepen in de samenleving. Net als de andere hoofdstukken in dit boek, richt dit hoofdstuk zich op de (ex-ante[1]) budgettaire effecten, de werkgelegenheidseffecten, de arbeidsproductiviteit en de inkomensongelijkheid.

1 Ex-ante budgettaire effecten zijn de directe effecten op het budget. Kosten of baten van indirecte effecten worden niet meegenomen.

Verder besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan armoede en sociale uitsluiting. De effecten presenteren we waar mogelijk kwantitatief, maar soms kan alleen een richting van het verwachte effect worden gegeven.

Het budgettaire effect van actief arbeidsmarktbeleid is tweeledig: enerzijds zijn er de kosten van het actief arbeidsmarktbeleid dat ingezet wordt, anderzijds zijn er baten als door actief arbeidsmarktbeleid uitkeringsgerechtigden sneller uit de uitkering stromen, waardoor de uitkeringslasten dalen. Hoeveel bespaard wordt op de uitkeringslasten hangt af van de mate waarin er *verdringing* plaatsvindt (zie ook paragraaf 4.2.2). We spreken van verdringing als de snellere uitstroom van uitkeringsgerechtigden die ondersteuning ontvangen ten koste gaat van anderen. Verdringing is een probleem dat speelt op de korte termijn. Op de lange termijn is de hoeveelheid werk flexibel en past de arbeidsmarkt zich aan.[2]

Als door inzet van een instrument gemiddeld snellere uitstroom naar werk plaatsvindt, vertaalt zich dat in een verlaging van de structurele werkloosheid. Als door inzet van actief arbeidsmarktbeleid minder mensen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt, of als voorheen niet-werkzoekenden zich gaan aanbieden op de arbeidsmarkt, wordt door de inzet van actief arbeidsmarktbeleid het arbeidsaanbod vergroot. De verlaging van de structurele werkloosheid en de verhoging van het arbeidsaanbod vormen samen het structurele werkgelegenheidseffect (zie ook paragraaf 1.2.2).

De arbeidsproductiviteit kan toenemen als werkzoekenden scholing of training ontvangen, wanneer er minder menselijk kapitaal verloren gaat door kortere werkloosheidsperiodes, of wanneer door het ingezette beleid de match tussen vacatures en werklozen verbetert. Verder kan actief arbeidsmarktbeleid effect hebben op de gemiddelde productiviteit van alle werkenden via een samenstellingseffect. Als actief arbeidsmarktbeleid er bijvoorbeeld voor zorgt dat werkzoekenden met een lage productiviteit toch een plek op de arbeidsmarkt krijgen, dan heeft dat tot gevolg dat de gemiddelde arbeidsproductiviteit daalt.

Participatie op de arbeidsmarkt heeft niet alleen effect op inkomen en productiviteit van mensen, maar ook op hun sociale positie, welbevinden en gezondheid. Wanneer als gevolg van actief arbeidsmarktbeleid bepaalde groepen een plek krijgen op de arbeidsmarkt die zonder dit beleid onbereikbaar zou zijn, vermindert actief arbeidsmarktbeleid (indirect) de (inkomens)ongelijkheid, armoede en sociale uitsluiting in de samenleving.

De verschillende doelen van actief arbeidsmarktbeleid bijten elkaar soms. Er zijn bijvoorbeeld groepen die nooit voldoende productief worden om zelfstandig het minimumloon

2 Verdringing kan wel een meer structureel karakter hebben aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar het minimumloon bindend is. Het loon kan daar immers onvoldoende als evenwichtherstellend mechanisme fungeren.

te verdienen. Voor die groepen zijn permanente subsidies nodig. Het verhogen van de werkgelegenheid en het voorkomen van sociale uitsluiting van deze groep kosten per definitie geld (Koning 2016).[3] Ook snelheid en kostenefficiëntie bijten elkaar soms. Dit speelt bijvoorbeeld bij het dilemma wanneer te beginnen met de inzet van actief arbeidsmarktbeleid. Als eerder gestart wordt, kan ook eerder effect bereikt worden en wordt geen tijd verspild aan wachten. Tijd die kostbaar is, omdat met de duur van de werkloosheid de kans op uitstroom vermindert. Maar vroeg inzetten betekent ook dat een deel van de werkzoekenden aan wie actief arbeidsmarktbeleid wordt gegeven, ook zonder dit beleid werk gevonden zou hebben (*deadweight loss*). Het geld dat hiermee gemoeid is, had bespaard kunnen worden als men eerst had gewacht tot duidelijk was welke werkzoekenden het lukt om zelf werk te vinden. Een *profiling*-instrument kan helpen bij het inschatten van de baanvindduur en het identificeren van werkzoekenden met een grote kans op langdurige werkloosheid. Zo wordt veel *deadweight loss* voorkomen en is snel ingrijpen toch mogelijk voor de groep die daar baat bij heeft.

4.1.3 Uitvoering van actief arbeidsmarktbeleid

De uitvoering van actief arbeidsmarktbeleid is in Nederland in handen van UWV voor mensen met een WW-, WIA-/WAO- of Wajonguitkering en in handen van de gemeenten voor mensen met een uitkering op grond van de Participatiewet en voor werkzoekenden zonder recht op een uitkering.[4] Naast samenwerking met elkaar in de uitvoering van actief arbeidsmarktbeleid kunnen UWV en gemeenten in de uitvoering ook samenwerking zoeken met private partijen, zoals uitzendbureaus, re-integratiebedrijven, individuele werkgevers, of met vakbonden. Paragraaf 4.4.2 gaat dieper in op dit uitvoeringsstelsel.

Gemeenten hebben door de decentralisatie van (financiële) verantwoordelijkheden vanuit de WWB en later Participatiewet een grote autonomie in de vormgeving van lokaal actief arbeidsmarktbeleid. De directe invloed van het Rijk beperkt zich momenteel tot wetgeving[5] en de vaststelling van het beschikbare budget. In principe is het mogelijk voor het Rijk om budgetten te oormerken, al gaat dat in tegen het idee van decentralisatie van de uitvoering en is er juist een beweging naar minder oormerken.[6] Daarnaast heeft het Rijk ook indirect invloed, door bestuurlijke dialoog met gemeenten, door het ter beschikking stellen van subsidies en door kennisprogramma's.

---

3 Het is mogelijk dat er per saldo wel geld bespaard wordt als de kosten van de permanente subsidie lager zijn dan de kosten van een uitkering.

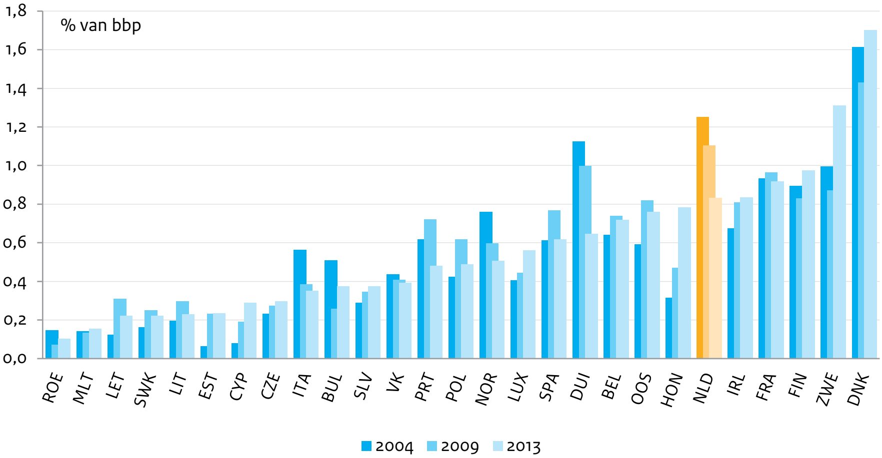
4 Deze groep wordt ook wel aangeduid met nuggers, niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Denk hierbij aan werkzoekenden die na de maximale WW-periode geen recht hebben op bijstand, omdat ze vermogen of een werkende partner met inkomen hebben.

5 Bijvoorbeeld de verplichte tegenprestatie in de Participatiewet en de verplichte inspanningsperiode voor jongeren die een uitkering aanvragen.

6 Zo is er met de invoering van de Participatiewet niet langer een apart budget voor de Wsw, maar één participatiebudget voor uitvoering van de Wsw en re-integratie van zowel de nieuwe doelgroepen, als van mensen die voorheen onder de WWB vielen.

Figuur 4.1

Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid als % van het bbp



Bron: Eurostat, Labor Market Policy data.

Noot: Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid zijn berekend als de som van de categorieën 1 ('labor market services'), 2 ('training'), 4 ('employment incentives'), 5 ('sheltered and supported employment and rehabilitation'), 6 ('direct job creation') en 7 ('start-up incentives').

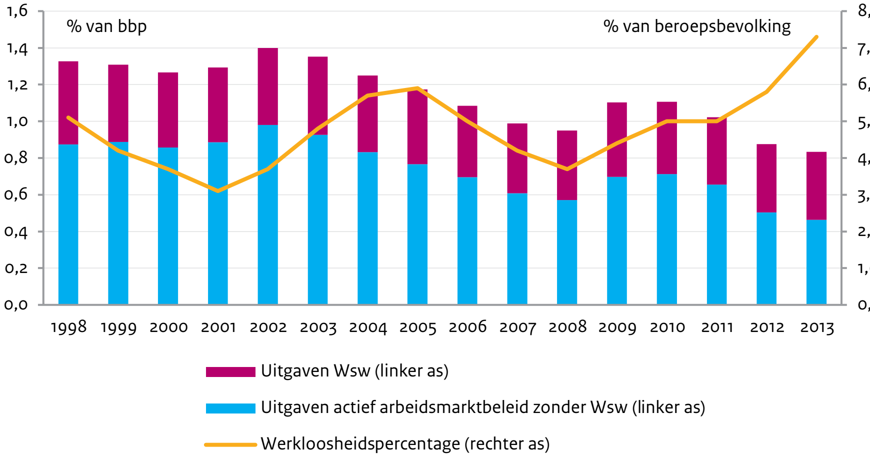
UWV is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) ressorterend onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Naast budget voor basisdienstverlening krijgt UWV budget voor de re-integratie van arbeidsgehandicapten. Daarnaast heeft de Rijksoverheid (tijdelijk) geoormerkte budgetten beschikbaar gesteld voor specifieke groepen of activiteiten in de WW.[7] Formele wegen waarlangs het Rijk het beleid van UWV kan beïnvloeden, zijn de toekenning van het budget, het aanwijzen van prestatie-indicatoren, het goedkeuren van het jaarverslag, de benoeming van de Raad van Bestuur en het ontwikkelen van nieuwe regelgeving. Daarnaast heeft het Rijk de bevoegdheid in te grijpen als UWV zijn taken zou verwaarlozen. Indirect kan het Rijk ook invloed uitoefenen door de bestuurlijke dialoog met UWV, subsidies en kennisprogramma's.

Soms is de uitvoering van re-integratie niet in handen van UWV of de gemeenten, maar in die van de werkgever. Werkgevers die *eigenrisicodrager* zijn voor de WW of WGA, zijn namelijk zelf verantwoordelijk voor de re-integratie van hun (voormalige) werknemers. UWV betaalt de uitkering (en brengt deze vervolgens in rekening bij de werkgever), maar het is aan de werkgever (of de organisatie waaraan de werkgever deze taken heeft uitbesteed)

7 Bijvoorbeeld het extra budget voor oudere werklozen (Actieplan 50pluswerkt), het gewenningsbudget voor niet- of beperkt digi-vaardigen en extra budget voor de herintroductie van face-to-facedienstverlening.

Figuur 4.2

Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid (als % van het bbp, linkeras) en werkloosheidspercentage (rechteras) in Nederland



Bron: Eurostat, Labor Market Policy data.

Opmerking: Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid zonder Wsw zijn berekend als de som van de categorieën 1 ('labor market services'), 2 ('training'), 4 ('employment incentives'), 5 ('sheltered and supported employment and rehabilitation'), 6 ('direct job creation') en 7 ('start-up incentives') zoals gedefinieerd door Eurostat, minus de uitgaven aan de Wsw.

om te bepalen of het nodig is een instrument in te zetten, en zo ja welk instrument. Iedere werkgever kan eigenrisicodrager worden voor de WGA. Werkgevers in de sector Overheid en Onderwijs zijn verplicht eigenrisicodrager voor de WW. Voor andere werkgevers is het niet mogelijk eigenrisicodrager voor de WW te zijn.

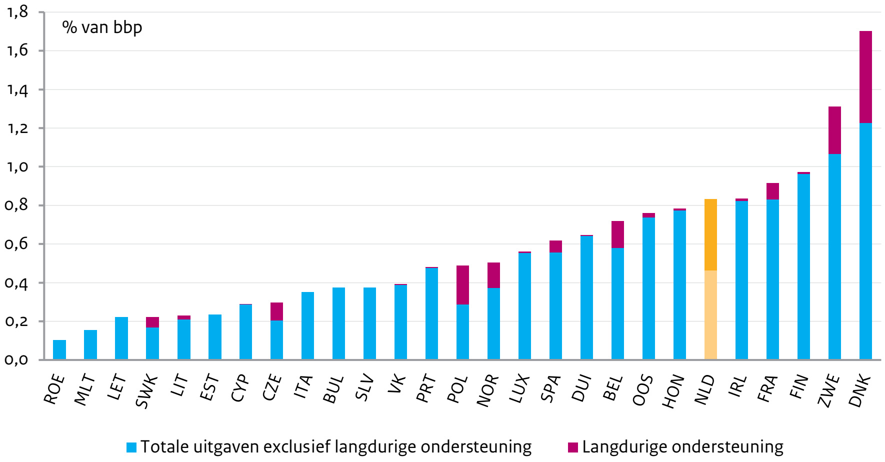
4.1.4 Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid

In 2013 stond Nederland op de zesde plaats binnen Europa wat uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid betreft (in verhouding tot het bruto binnenlands product (bbp), zie figuur 4.1). Voorheen bekleedde Nederland lange tijd de tweede plaats achter Denemarken, maar de laatste jaren heeft Nederland relatief veel bezuinigd op actief arbeidsmarktbeleid. Tussen 2002 en 2013 halveerden de uitgaven bijna, tot 0,8% van het bbp in 2013. Ook in een aantal andere landen, waaronder Duitsland en Noorwegen, liepen de uitgaven sterk terug.

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat een flink deel van de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in Nederland voor rekening komt van de Wsw (Wet sociale werkvoorziening). In figuur 4.2 zijn zowel het werkloosheidspercentage als de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in Nederland weergegeven, gesplitst naar uitgaven aan de Wsw en uitgaven aan overig actief arbeidsmarktbeleid. In 2013 werd 45% van de totale uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid besteed aan de Wsw. Een groot deel van het budget komt dus ten

Figuur 4.3

Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in 2013 (% bbp), naar type beleid



Bron: Eurostat, Labor Market Policy data.

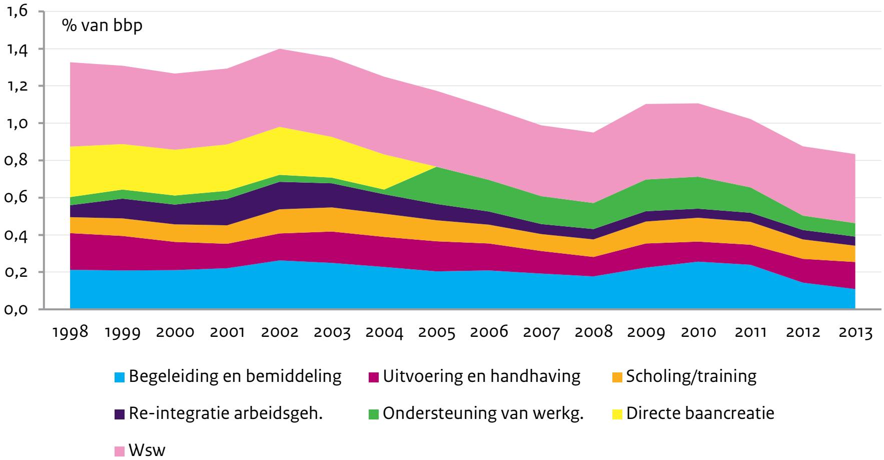
Noot: Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid, exclusief langdurige ondersteuning, zijn berekend als de som van de categorieën 1 ('labor market services'), 2 ('training'), 4 ('employment incentives'), 6 ('direct job creation') en 7 ('start-up incentives'), zoals gedefinieerd door Eurostat. Uitgaven aan langdurige ondersteuning zijn berekend als de uitgaven in categorie 5.1 ('sheltered and supported employment'), zoals gedefinieerd door Eurostat. Voor Nederland gaat het alleen om uitgaven aan de Wsw (0,37% bbp).

goede aan een relatief beperkte groep mensen (circa 100.000 personen hebben een Wsw-baan). De invoering van de Participatiewet in 2015 heeft de instroom in de Wsw beëindigd. De komende jaren zullen de uitgaven aan de Wsw daarom steeds verder teruglopen. Wel kunnen gemeenten binnen de Participatiewet ervoor kiezen beschutte werkplekken te bieden.

In vergelijking met andere landen geeft Nederland veel geld uit aan dit type actief arbeidsmarktbeleid en relatief weinig aan andere vormen van actief arbeidsmarktbeleid. Figuur 4.3 geeft de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in 2013 weer, nu onderverdeeld naar uitgaven aan langdurige ondersteuning (waar voor Nederland de Wsw onder valt) en uitgaven aan andere vormen van actief arbeidsmarktbeleid. Alleen Denemarken geeft meer uit aan langdurige ondersteuning, maar dat land besteedt ook aan andere vormen van actief arbeidsmarktbeleid een groter deel van zijn bbp.

Vanaf 2011 gaat een stijgend werkloosheidspercentage gepaard met dalende uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid (figuur 4.2). Dit in tegenstelling tot de periode 2004-2010; toen volgde de ontwikkeling van de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid de werkloosheidscijfers. Het aantal deelnemers aan actief arbeidsmarktbeleid (niet weergegeven) is minder hard gedaald dan de uitgaven. De besparingen lijken vooral bereikt door het inzetten van

Figuur 4.4
Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in Nederland (in % bbp)



Bron: Eurostat, Labor Market Policy data.

Opmerking: De gebruikte indeling is als volgt. Begeleiding en bemiddeling = 1.1 ('client services'), uitvoering en handhaving = 1.2 ('other activities of the PES'), scholing/training = 2 ('training'), re-integratie arbeidsgehandicapten = 5.2 ('rehabilitation'), tijdelijke ondersteuning van werkgevers = 4 ('employment incentives'), directe baancreatie = 6 ('direct job creation'), Wsw = 5.1 ('sheltered and supported employment'). Scholing omvat hier zowel de kosten van het programma als de tijdens het programma ontvangen uitkering.

goedkoper beleid en/of door het beperken van de hoeveelheid ingezet beleid per deelnemer.

Het totale budget voor actief arbeidsmarktbeleid wordt verdeeld tussen UWV en gemeenten. UWV krijgt budget voor basisdienstverlening aan alle uitkeringsgerechtigden plus een budget voor extra re-integratiedienstverlening aan arbeidsgehandicapten. Tot 2012 kreeg UWV bovendien budget voor (het inkopen van) extra re-integratiedienstverlening naast de basisdienstverlening voor werkzoekenden in de WW. Momenteel wordt hiervoor alleen incidenteel budget beschikbaar gesteld, altijd gericht op een specifieke groep WW'ers, zoals 50-plussers. Gemeenten krijgen een Participatiebudget om re-integratieactiviteiten uit te betalen. Het participatiebudget omvat het voormalige W(erk)-deel voor re-integratie vanuit de WWB, plus een budget om mensen die op 31 december 2014 in de Wsw werkzaam waren, op basis van een Wsw-dienstbetrekking te kunnen laten werken, plus een budget voor de instroom van de nieuwe doelgroepen (mensen die voorheen onder de Wajong of Wsw zouden vallen).

De daling van de Nederlandse uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid hangt met name samen met de lagere uitgaven aan begeleiding en bemiddeling en de uitgaven aan tijdelijke ondersteuning. Figuur 4.4 laat de Nederlandse uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid

(in % bbp) zien voor de periode 1998-2013. Alleen de uitgaven aan scholing blijven deze gehele periode vrijwel gelijk. Verder valt op dat sinds 2005 geen directe baancreatie meer wordt gebruikt als vorm van actief arbeidsmarktbeleid (WIW- en I/D-banen). In eerste instantie ging dat gepaard met hogere uitgaven aan ondersteuning van werkgevers, zoals loonkostensubsidies, maar deze uitgaven zijn de laatste jaren ook teruggelopen.

4.1.5 Bepaling van de macro-effecten van actief arbeidsmarktbeleid

Inzichten uit de Nederlandse en internationale wetenschappelijke literatuur vormen de basis voor het bepalen van de effecten. Studies die gericht zijn op de Nederlandse situatie krijgen daarin het grootste gewicht, omdat de effecten van beleid mede afhangen van bestaand (nationaal) beleid, land-specifieke instituties en nationale arbeidsmarktomstandigheden. Daarbij stellen we wel de eis dat studies zijn uitgevoerd met methoden die voldoen aan de huidige wetenschappelijke standaarden. Het betreft dan vooral de manier waarop wordt omgegaan met selectie-effecten. Paragraaf 4.2 gaat hier nader op in.

Hoewel in Nederland veel onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid, voldoen lang niet al deze studies aan de toets op de omgang met selectie-effecten. Meer experimenteel opgezet onderzoek en gedegen evaluaties kunnen helpen om inzichten in de werking en effectiviteit van de verschillende vormen van actief arbeidsmarktbeleid te vergroten en kunnen vervolgens gebruikt worden om bewezen effectief beleid in te zetten.[8] Betere registratie van welke werkzoekenden op welke momenten gebruik maken van welke instrumenten is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

De effecten die in de Nederlandse en internationale wetenschappelijke literatuur geschat worden, zijn veelal *micro*-effecten: ze geven het effect weer dat actief arbeidsmarktbeleid heeft op de individuele werkzoekende. Voor de in dit hoofdstuk opgenomen beleidsopties zijn deze effecten omgerekend naar *macro*-effecten.

4.1.6 Leeswijzer

Kansrijk arbeidsmarktbeleid is erop gericht politici en beleidsmakers inzicht te geven in de effecten van beleidskeuzes van de centrale overheid. Dit hoofdstuk bespreekt eerst in een korte paragraaf de belangrijkste mechanismen in de werking van actief arbeidsmarktbeleid (paragraaf 4.2.1) en de belangrijkste uitdagingen bij het meten van effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid (paragraaf 4.2.2).

Vervolgens gaat paragraaf 4.3 in op het instrumentarium dat de uitvoerders van actief arbeidsmarktbeleid tot hun beschikking hebben. Hierbij komt zowel de werking van de verschillende instrumenten als de effectiviteit ervan aan de orde. Door de autonomie van gemeenten en, in mindere mate, UWV op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid is de directe invloed van de Rijksoverheid op de invulling van het actief arbeidsmarktbeleid

8 De Tweede Kamer heeft middels een motie in 2011 verzocht om meer van dergelijke evaluaties.

beperkt. Ondanks dat de beleidsopties in deze paragraaf zich richten op beleid dat de Rijksoverheid kan inzetten, is deze paragraaf ook informatief voor de uitvoerders, omdat kennis over de werking en effectiviteit van verschillende instrumenten op uitvoeringsniveau besproken wordt.

Paragraaf 4.4 gaat daarna verder in op de manier waarop de uitvoering is georganiseerd en de effecten daarvan. Er wordt stilgestaan bij de keuze tussen centrale of decentrale uitvoering, tussen private of publieke uitvoering, bij ketensamenwerking tussen verschillende uitvoerders en bij actief versus reactief of juist preventief beleid.

Tabel 4.1 presenteert de uitkomsten van de doorgerekende beleidsopties. Beleidsopties die een generieke verhoging (of verlaging) van het budget voor actief arbeidsmarktbeleid voorstellen, zonder nader te specificeren aan welk type re-integratie-instrument en welke doelgroep dit budget besteed wordt, worden niet gepresenteerd in dit hoofdstuk. Zoals uit paragraaf 4.3 blijkt, verschillen re-integratie-instrumenten sterk in effectiviteit en kan de effectiviteit bovendien variëren over doelgroepen. Welk effect een generieke verhoging van het budget heeft op de werkgelegenheid, is daardoor sterk afhankelijk van de manier waarop dit budget besteed wordt.

Voor alle beleidsopties geldt bovendien dat een verdubbeling van de uitgaven niet zonder meer een verdubbeling van de effecten op werkgelegenheid, productiviteit en inkomensongelijkheid betekent. Als er bijvoorbeeld 100 miljoen wordt uitgegeven aan een instrument dat gericht wordt ingezet voor de groep waarvoor dit het meest effectief is, dan zal een verdubbeling van het budget naar 200 miljoen ervoor zorgen dat het instrument ook wordt ingezet bij groepen waarvoor dit iets minder effectief is. De additioneel ingezette 100 miljoen is dan minder effectief dan de initieel ingezette 100 miljoen.

Bij de in tabel 4.1 gepresenteerde resultaten van de doorgerekende beleidsopties is het van belang in het oog te houden dat de budgettaire effecten en het effect op de inkomensongelijkheid ex-ante effecten betreffen, dus exclusief het indirecte effect via de werkgelegenheidsreacties of macro-economische doorwerkingen. Het effect op de werkgelegenheid en het effect op de gemiddelde arbeidsproductiviteit zijn ex-post effecten. De beleidsopties zijn nader uitgewerkt in de tekst van hoofdstuk 4. Als er grote verschillen zijn tussen ex-ante en ex-post effecten voor het overheidssaldo of de inkomensongelijkheid, dan is dat in die teksten uitgewerkt.

Tabel 4.1
Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. actief arbeidsmarktbeleid*

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werk-gelegenheid (b)	Productivi-teit (c)	Ex-ante Inkomens-ongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	Kwalitatief
I Instrumentarium:					
1) Activering bij instroom om moral hazard tegen te gaan (§ 4.3.2)					
Verplichte zoekperiode bijstand bij korte afstand tot de arbeidsmarkt (blz. 179)	0,0	Toename	Onbekend	Geen effect	Ex-post besparing op uitkeringslasten. Grootte van effect neemt toe met opleidingsniveau.
Afschaffen verplichting tot tegenprestatie (blz. 179)	0,0	Geen effect of afname	Onbekend	Geen effect	Alleen een effect als gemeenten hierdoor ander beleid voeren.
2) Begeleiding en bemiddeling door klantmanager (§ 4.3.3)					
Geoormerkt budget voor meer face-to-face- gesprekken in dienstverlening UWV (blz. 181)	0,1	0,1	Onbekend	Geen effect	Ex post is het budgettaire effect kleiner of negatief door besparing op uitkeringslasten. Niet lineair op te schalen.
(Experimenteren met) gedrags-economische middelen (nudging) (blz. 182)	+0,0				*No regret*-optie: lage kosten, maar mogelijk wel opbrengsten. Ver-eist goede evaluatie.
Snellere en intensievere begeleiding WGA (blz. 182)		Geen effect of toename	Afname	Geen effect	
3) Scholing en training (§ 4.3.4)					
(Geoormerkt) budget van 100 mln voor scholing van langdurig werklozen in de WW (blz. 183)	0,1	+0,0	Afname	Geen effect	Vanwege insluitingsef-fect alleen scholing inzetten bij (grote kans op) langdurige werk-loosheid. Daling gemiddelde productiviteit door samenstellingseffect.
4) Tijdelijke ondersteuning voor werkgevers (§ 4.3.5)					
No-risk polis voor iedere langdurig zieke die re-integreert bij andere werkgever (blz. 187)	0,0	+0,0	Geen effect of afname	Geen effect	Ex-post budgettair beslag afhankelijk van gebruik. Kleine doelgroep, waardoor klein effect.

Tabel 4.1
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werk-gelegenheid (b)	Productivi-teit (c)	Ex-ante Inkomens-ongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	Kwalitatief
'Ontzorging' werkgevers bij in dienst nemen arbeidsgehandicapte (blz. 187)	0,0	Geen effect of toename	Geen effect of afname	Geen effect	Ex-post budgettair beslag afhankelijk van gebruik.
Verhoging Loonkostenvoordeel ouderen naar 10.000 euro (blz. 188)	0,1	+0,0	Geen effect	Geen effect of afname	
5) Langdurige ondersteuning bij werk (§ 4.3.7)					
Structurele no-risk polis voor werkzoekenden vanuit de WIA, WAO of WAZ (blz. 192)	0,0	Toename	Geen effect	Geen effect	Ex-post budgettair beslag afhankelijk van gebruik. Nadeel is minder sterke prikkel voor werkgever bij ziekte van deze werknemer.
Geoormerkt budget voor structurele begeleiding via externe of interne jobcoach. (blz. 192)	0,0	Toename	Geen effect	Geen effect	Ex-post budgettair beslag afhankelijk van gebruik.
Uitbreiding van structureel aantal beschutte werkplaatsen met 20.000 (blz. 192)	0,5	0,2	Afname	Afname	Niet lineair op te schalen.
6) Controle op verplichtingen (§ 4.3.8)					
Geoormerkt budget voor intensivering monitoring WW (blz. 194)	+0,0	Toename	Onbekend	Geen effect	Grootste effect als gericht op groepen met a priori lage baanvindkans.
Ontheffen groepen van sollicitatieplicht (blz. 195)	0,0	Afname	Onbekend	Geen effect	Ex post is er een budgettair effect door meer uitkeringen.
Afschaffen van alle verplichtingen (blz. 195)	0,0	-0,5	Afname	Geen effect	Ex post groot effect op budget door meer uitkeringen.

Tabel 4.1
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werk-gelegenheid (b)	Productivi-teit (c)	Ex-ante Inkomens-ongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	Kwalitatief
7) Bonussen voor werkzoekenden (§ 4.3.9)					
Baanvindbonus voor langdurig werklozen (blz. 196)	+0,0	Geen effect of toename	Afname	Geen effect of afname	Zinvol op kleine schaal te experimenteren met nieuwe vormen.
8) Targeting en de uitvoeringspraktijk (§ 4.3.10)					
Ontwikkeling en (stimulering van) inzet van profiling/ targeting tool (blz. 198)	+0,0	Geen effect of toename	Onbekend	Geen effect	Effect mede afhankelijk van afdwingen gebruik door klantmanager. Ex post kosten-besparing door minder *deadweight loss*.
Informatiesysteem wat werkt voor wie invoeren/faciliteren (blz. 199)	+0,0	Geen effect of toename	Onbekend	Geen effect	Effect mede afhankelijk van gebruik door klantmanagers. Ex-post kostenbespa-ring door efficiëntere inzet instrumenten.
Scholing van klantmanagers in *evidence based* werken (blz. 199)	Afhankelijk van vorm-geving	Geen effect of toename	Onbekend	Geen effect	
Verplichte levering evaluatieprotocol en verzameling data (blz. 199)	+0,0				*No regret*-optie. Randvoorwaarde voor lerende organisatie.
II Uitvoering					
Activering van WW'ers en WGA'ers naar gemeenten (§ 4.4.3) (blz. 205)	Afhankelijk van vorm-geving	Onbekend	Onbekend	Geen effect	Slimme financiële prikkel nodig voor gemeenten om WW-duur te beperken.
Activering van WW'ers na 6 maanden en van WGA'ers direct naar gemeenten (§ 4.4.3) (blz. 206)	Afhankelijk van vorm-geving	Onbekend	Onbekend	Geen effect	Slimme financiële prikkel nodig voor gemeenten om WW-duur te beperken.
Initiëren benchmark *best practices* PPS (§ 4.4.4) (blz. 208)	-0,0	Geen effect of toename	Onbekend	Geen effect	*No regret*-optie: lage kosten, maar mogelijk wel opbrengsten.

Tabel 4.1
(vervolg)

	Ex-ante budgettair effect (a)	Werk-gelegenheid (b)	Productivi-teit (c)	Ex-ante Inkomens-ongelijkheid (d)	Toelichting/ aanvullingen
	In mld euro	In %	Kwalitatief	Kwalitatief	Kwalitatief
Verplichte publiek-private samenwerking met uitzendbureaus in alle regio's (§ 4.4.4) (blz. 209)	0,0	Onbekend	Onbekend	Geen effect	
Verplicht uitbesteden van re-integratie-trajecten aan re-integratie-bedrijven (§ 4.4.4) (blz. 209)	0,0	Geen effect	Geen effect	Geen effect	
Mogelijkheid klantmanager voor de bijstand inzetten in laatste maanden van WW-uitkering (§ 4.4.5) (blz. 211)	0,0	+0,0	Geen effect of afname	Geen effect	Geen kosten Rijksoverheid, ex ante wel kosten gemeente, maar ex post mogelijke besparing op uitkeringen.
Transitievergoeding oormerken voor werk-naar-werk of scholing (§ 4.4.6) (blz. 212)	0,0	Toename	Onbekend	Lichte af-name	*No regret*-optie: lage kosten, maar mogelijk wel opbrengsten.

Noot: +0,0 betekent afgerond 0,0, maar wel positief, -0,0 betekent afgerond 0,0 maar wel negatief.
* Voor meer uitleg over de uitkomstmaten, zie paragraaf 1.2.2. De cijfers zijn zoals gebruikelijk met onzekerheden omgeven.
(a) Het ex-ante budgettaire effect is een structureel effect per jaar, waarbij een + een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring) betekent. Ex ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, of terugsluiseffect (waar wordt het tekort mee gecompenseerd of waar wordt het overschot aan besteed) niet zijn meegerekend.
(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in uren.
(c) De productiviteit is gedefinieerd als de gemiddelde productie per gewerkt uur.
(d) Het effect op de inkomensongelijkheid wordt, waar gekwantificeerd, gemeten als het ex-ante effect in % op de veranderingen van de Gini-coëfficiënt m.b.t het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen, waarbij een + vergroting van de ongelijkheid betekent.

4.2 Werking en effectiviteit actief arbeidsmarktbeleid

De overheid is geïnteresseerd in het effect van actief arbeidsmarktbeleid op het maatschappelijk welzijn (zie hoofdstuk 1 van dit boek). Dit is echter een breed en moeilijk meetbaar begrip. Om die reden bestuderen onderzoekers vrijwel altijd een deelbegrip van maatschappelijk welzijn, zoals (arbeids-)participatie of onafhankelijkheid van een uitkering.

Voor uitkeringsonafhankelijkheid is het effect op uitkeringslasten het meest relevant, omdat het rekening houdt met de mogelijkheid dat mensen gedeeltelijk uitstromen en gedeeltelijk nog een uitkering ontvangen. Voor arbeidsparticipatie kijkt men naar (volledige) uitstroom naar werk, naar duurzame plaatsing, of naar de kans op terugkeer in de uitkering. Voor de groep met (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt is (volledige) uitstroom uit de uitkering niet altijd het meest relevant. Voor deze groep kan participatie in de maatschappij al doel op zich zijn, los van uitkeringslast of formeel werk. De mate van (maatschappelijke) participatie is dan een betere uitkomstmaat. Hiervoor hanteren gemeenten de zogenaamde participatieladder, waarin ook 'zachtere' factoren worden meegenomen.

Dit hoofdstuk belicht zowel de instrumenten voor actief arbeidsmarktbeleid (in paragraaf 4.3) als de uitvoering van actief arbeidsmarktbeleid (in paragraaf 4.4). Daarvoor is kennis nodig over de effectiviteit van de verschillende instrumenten ten opzichte van elkaar, maar ook over de effectiviteit van verschillende manieren om de uitvoering vorm te geven. Denk daarbij aan het verschil in effectiviteit van hetzelfde instrument ingezet door verschillende uitvoerders, of de effectiviteit van hetzelfde instrument bij andere prikkels voor de uitvoerder. Om beter te kunnen begrijpen waarom bepaald actief arbeidsmarktbeleid wel of niet werkt, schetst paragraaf 4.2.1 de belangrijkste mechanismen in de werking van actief arbeidsmarktbeleid. Vervolgens gaat paragraaf 4.2.2 in op de uitdagingen waarvoor onderzoekers zich gesteld zien bij het meten van effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid, en welk effect dat heeft op onze kennis van de werking van actief arbeidsmarktbeleid.

4.2.1 Werking van actief arbeidsmarktbeleid

Actief arbeidsmarktbeleid kan op vijf manieren effect hebben op het vinden van werk: via een anticipatie-effect, via het minder aantrekkelijk maken van de uitkeringssituatie, via het insluitingseffect, via het vergroten van kennis en vaardigheden en via het voor een werkgever (financieel) aantrekkelijk maken om iemand aan te nemen.

Het anticipatie-effect treedt op wanneer werkzoekenden reageren op de aankondiging van de start van een re-integratieprogramma. Mensen die deelname aan een programma vervelend vinden en als een inperking van de beschikbare vrije tijd zien, intensiveren hun zoekinspanningen al in de periode tussen de aankondiging van deelname en de start van het programma. Hierdoor stijgt de kans op uitstroom naar werk al voordat het programma begonnen is. Dit effect kan aanzienlijk zijn, zelfs groter dan het effect van het

programma zelf.[9] Het anticipatie-effect zou in theorie ook de andere kant op kunnen werken: als de werkzoekende veel baat verwacht te hebben bij het programma kan hij ook juist tijdelijk minder hard zoeken, omdat hij graag wil deelnemen aan het programma.

Als het re-integratieprogramma van start is gegaan, heeft het programma invloed op het welzijn van mensen: deelname wordt soms vervelend gevonden en door het tijdsbeslag van het programma neemt de hoeveelheid vrije tijd af en daarmee de waarde van niet-werken. Dit kan de inspanningen die mensen verrichten om werk te vinden, vergroten. Ook dit effect blijkt in de praktijk groot.[10]

Tijdens de dienstverlening kan ook een insluitingseffect (*lock-in effect*) optreden. Het insluitingseffect houdt in dat iemand door deelname aan een programma tijdelijk minder hard zoekt naar een baan, omdat hij tijd kwijt is aan het programma. Door de verminderde zoekinspanning daalt (tijdelijk) de kans op uitstroom naar werk. Ook kan tijdens een programma de controle op verplichtingen tijdelijk minder stringent zijn, waardoor het verminderen van de zoekinspanning geen consequenties heeft voor de uitkering.

Het vergroten van de vaardigheden is het effect waarop de dienstverlening primair is gericht: werkzoekenden doen in het programma kennis en vaardigheden op die hen helpen bij het realiseren van terugkeer op de arbeidsmarkt.

Hebben bovenstaande vier effecten allemaal betrekking op de werkzoekende, het laatste effect (het aantrekkelijker maken om iemand aan te nemen) heeft betrekking op de werkgever. Middels een (veelal financiële) tegemoetkoming kunnen groepen werkzoekenden aantrekkelijker gemaakt worden voor werkgevers.

4.2.2 Het meten van effectiviteit

In dit hoofdstuk benutten we de inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over de (netto-)effectiviteit van instrumenten om op basis daarvan een inschatting te maken van het effect op de structurele werkgelegenheid. Om de (netto-)effectiviteit van een instrument goed te kunnen meten zijn idealiter een behandel- en een controlegroep nodig, die niet anders van elkaar verschillen dan op toepassing van het instrument. In de praktijk doet deze situatie zich zelden op een natuurlijke manier voor. Veelal bepaalt een klantmanager welk instrument bij wie wordt ingezet. De keuze die de klantmanager hierbij maakt, is niet willekeurig, hij kiest een bepaald instrument, omdat hij denkt dat dat specifieke instrument voor die persoon in die situatie het meest zal helpen. Dit verstoort de vergelijkbaarheid van de groepen die een bepaald instrument wel en de groepen die een bepaald instrument niet krijgen aangeboden. Als gevolg daarvan gaat de vergelijking

9 Naast de toonaangevende studie van Black et al. (2003), vinden ook Geerdsen (2006) en Klepinger et al. (2002) hier bewijs voor.

10 Graversen en Van Ours (2011) toonden bijvoorbeeld aan dat mensen sneller uitstroomden naar werk naarmate ze verder moesten reizen voor deelname aan een re-integratieprogramma.

tussen de groepen mank en is het verschil in uitstroom naar werk tussen de groepen geen causaal effect van de dienstverlening. Bij het beoordelen van onderzoek is het daarom belangrijk te kijken hoe goed er rekening is gehouden met selectiviteit.

Onderzoekers proberen met econometrische methoden zo goed mogelijk te corrigeren voor de verschillen tussen de behandelde en de niet-behandelde groep, maar dat sluit selectie-effecten nooit helemaal uit. De keuze die de klantmanager maakt, is namelijk gebaseerd op de kenmerken van de werkzoekende. Voor een deel zijn dit kenmerken die terug te vinden zijn in gegevensbestanden, zoals opleiding en leeftijd. Econometrische methoden kunnen hier uitstekend voor corrigeren. Maar voor een deel zijn het ook factoren die niet worden vastgelegd, zoals motivatie, communicatie, houding, etc. Juist déze factoren blijken belangrijk te zijn als het gaat om de keuze voor een instrument, maar ook voor de kans op het vinden van werk. Voor deze factoren kunnen econometrische methoden maar tot op zekere hoogte corrigeren (Koning 2011). Het probleem met selectie is dat als we de uitkomsten gaan vergelijken van werkzoekenden die verschillende instrumenten hebben gehad, we niet weten of de geobserveerde verschillen in uitkomst (bijvoorbeeld uitstroom naar werk) het gevolg zijn van het instrument, of van specifieke kenmerken van de groep mensen die met dit instrument zijn geholpen.

Een écht zuivere vaststelling van de (netto-) effectiviteit van een instrument vergt een experimentele toewijzing van instrumenten. Dat betekent dat van alle werkzoekenden die in aanmerking zouden komen voor een bepaald instrument, een willekeurig aantal niet met dit instrument geholpen wordt, zodat hun uitkomsten vergeleken kunnen worden met degenen die het instrument wel hebben gehad. Door de willekeurigheid van de toewijzing kunnen gevonden effecten niet het gevolg zijn van selectie en wordt effectiviteit zuiver gemeten. Dergelijke experimenten zijn niet eenvoudig op te zetten en uit te voeren, maar er zijn in Nederland enkele voorbeelden waar dit in de praktijk is gebracht.[11]
Binnen Europa loopt Denemarken voorop met experimenten,[12] maar ook in onder meer Zwitserland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is hier ervaring mee opgedaan. [13]

Een effectiviteitsmeting kijkt op micro-niveau naar de vergroting van de baanvindkans door een instrument. Voor het macro-effect van een instrument moet ook rekening gehouden worden met eventuele verdringingseffecten. Er is sprake van verdringing als de gestegen baanvindkansen van werkzoekenden door een instrument ten koste gaan van de baanvindkansen van werkzoekenden die niet van dit instrument gebruik hebben kunnen maken. Dat betekent dat de werkloosheid netto minder is afgenomen dan de effectiviteitsmeting van het instrument suggereert. Het positieve resultaat van een op beperkte

11 Het betreft Gorter en Kalb (1996), Van den Berg en Van der Klaauw (2006), Bolhaar et al. (2016) en De Koning et al. (2014).
12 O.a. Graversen en Van Ours (2008), Rosholm (2008) en Vikström et al. (2011).
13 Zwitserland: Arni (2015), Duitsland: Krug en Stephan (2016), Verenigd Koninkrijk: Belot et al. (2015) en BIT (2015).

schaal getoetst instrument kan door verdringing (deels) teniet worden gedaan als het programma op grote schaal wordt uitgerold. Verdringing is echter niet noodzakelijk een probleem. Als bijvoorbeeld minder kansrijke werkzoekenden aan werk worden geholpen, terwijl kansrijkere werkzoekenden daardoor iets langer moeten zoeken naar werk, dan kan dat voor de samenleving als geheel toch een welvaartsverbetering betekenen. Verdringing doet zich vooral voor op de korte termijn. Empirische schattingen van de grootte van het verdringingseffect op korte termijn lopen uiteen, maar in het algemeen kan gesteld worden dat deze effecten zeker niet verwaarloosbaar zijn (Gautier et al. 2012, Crépon et al. 2013, Blundell et al. 2004, Lise et al. 2004). Op lange termijn is er geen vaststaande hoeveelheid werk en fungeren de lonen als evenwichtherstellend mechanisme: het hogere effectieve arbeidsaanbod veroorzaakt een daling van de lonen, wat het voor werkgevers aantrekkelijk maakt vacatures te creëren. Op lange termijn vervullen de gereintegreerde werklozen dus geen vacatures die anders door anderen vervuld zouden zijn en verdringen ze geen andere werkenden.[14] Dit impliceert dat op lange termijn effectief actief arbeidsmarktbeleid de structurele werkloosheid verlaagt en mogelijk ook het arbeidsaanbod verhoogt, [15] waardoor de structurele werkgelegenheid stijgt.

Veel studies naar de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid kijken alleen naar het effect op uitstroom naar werk. Een kosten-batenanalyse naast de schattingen van effectiviteit ontbreekt meestal (Card et al. 2010, Card et al. 2015). De kosten variëren echter enorm tussen de verschillende instrumenten. Goedkoop is bijvoorbeeld begeleiding door een klantmanager, terwijl scholing, loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid duur zijn. Naast een vergelijking op effectiviteit is daarom ook een vergelijking op kosteneffectiviteit zinvol.

De gemeten effectiviteit van een instrument is afhankelijk van een aantal externe factoren, zoals de conjuncturele situatie, de doelgroep en de termijn waarop het instrument wordt ingezet. Wat betreft de conjuncturele situatie zijn programma's in perioden met hoge werkloosheid iets effectiever (Card et al. 2015, Lechner en Wunsch 2009, Kluve 2010) en is ook monitoring effectiever (Van den Berg en Van der Klaauw 2006). Wat de doelgroep betreft is het effect afhankelijk van de populatie waarvoor het instrument wordt ingezet. Sommige instrumenten werken beter voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en andere beter voor mensen met recente werkervaring. Dit is ook belangrijk als we de resultaten van in andere landen uitgevoerde studies willen vertalen naar de Nederlandse situatie. Verder is van belang of een instrument direct wordt ingezet of dat er

14 Verdringing kan wel een meer structureel karakter hebben aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar het minimumloon bindend is. Het loon kan daar immers onvoldoende als evenwichtherstellend mechanisme fungeren.

15 Het arbeidsaanbod wordt verhoogd, wanneer mensen die momenteel niet zoeken naar werk wel op zoek gaan naar werk. Dit kunnen uitkeringsrechtigden zijn, of mensen zonder uitkering. De structurele werkloosheid wordt verlaagd wanneer structureel minder mensen zonder werk op zoek zijn naar werk. Ook dat kunnen mensen met een uitkering zijn, of mensen zonder uitkering. Beide elementen, een hoger arbeidsaanbod en een lagere structurele werkloosheid, leiden op lange termijn tot een hogere structurele werkgelegenheid.

enige tijd overheen gaat voordat de werkzoekende kan beginnen, bijvoorbeeld omdat er een wachtlijst is, of omdat een traject maar eens in de zoveel weken van start gaat. Tot slot hangt het gemeten effect af van de termijn waarnaar gekeken wordt voor de meting van effectiviteit. Het is mogelijk dat een instrument op korte termijn geen, of zelfs een negatief effect heeft, maar op de lange termijn wel een positief effect heeft. Een voorbeeld hiervan is scholing, waarbij de werkzoekende tijdens de opleiding minder hard op zoek is naar werk, maar daarna juist betere kansen heeft op de arbeidsmarkt.

Onderzoek uit verschillende landen leidt vaak tot vergelijkbare inzichten in de effectiviteit van re-integratieprogramma's. Meta-analyses van hoogwaardige empirische studies concluderen dat het effect van de meeste activerende programma's op de uitstroom naar werk beperkt is (Card et al. 2010, Kluve 2010, Card et al. 2015). De meest positieve effecten worden gevonden voor tijdelijke loonkostensubsidies, begeleiding door een klantmanager en sancties. Het minst effectief zijn gesubsidieerde banen in de publieke sector. Scholing en training zijn hooguit beperkt effectief, waarbij op de korte termijn veelal negatieve of geen effecten optreden, maar op de langere termijn (na twee à drie jaar) soms positieve effecten worden waargenomen (Card et al. 2010, Kluve 2010, Card et al. 2015, Lammers et al. 2013). Een groeiend deel van de resultaten is gebaseerd op experimenteel opgezet onderzoek, de gouden standaard waar selectiviteit van de inzet van programma's geen probleem is.

In de volgende paragrafen bespreken we achtereenvolgens activering bij instroom, begeleiding en bemiddeling door de klantmanager, activerende programma's, tijdelijke ondersteuning voor werkgevers, langdurige ondersteuning voor werkgevers, controle op verplichtingen, en bonussen. Voor elk van deze typen actief arbeidsmarktbeleid gaan we in op de werking (het mechanisme), de effectiviteit en (waar mogelijk) hoe die verschilt over groepen, de huidige inzet in Nederland en mogelijke beleidsopties.

4.3 Instrumentarium van uitvoerders

4.3.1 Inleiding

Het activerende instrumentarium dat beschikbaar is om werkzoekenden naar werk te begeleiden, verschilt per wet (Werkloosheidswet, WIA/WAO of Participatiewet) en per uitvoerder. Per wet/uitvoerder is er basisdienstverlening die aan iedere werkzoekende aangeboden wordt en aanvullende dienstverlening die beperkter en veelal op indicatie beschikbaar is.

Bij gemeenten bestaat de basisdienstverlening meestal uit begeleiding en bemiddeling door een klantmanager. Klantmanagers hebben naast hun rol als begeleider ook de taak om te controleren of de werkzoekende voldoet aan de verplichtingen die de gemeente hem heeft gesteld voor het ontvangen van een uitkering. De klantmanager is bovendien

verantwoordelijk voor het besluit tot inzet van aanvullende dienstverlening (zoals scholing, training of een loonkostensubsidie).

De basisdienstverlening voor WW'ers verloopt geheel digitaal. Via de persoonlijke online werkmap is er contact met de klantmanager (bij UWV 'adviseur werk' genoemd) voor begeleiding en controle op verplichtingen. Daarnaast zijn in de online-omgeving tips, zelftesten, informatie en online trainingen te vinden. Als een WW'er na drie maanden nog geen werk gevonden heeft, vindt een gesprek plaats met de adviseur werk. In de zevende en tiende maand vinden vervolggesprekken plaats, face-to-face of telefonisch. Alleen voor specifieke doelgroepen is er aanvullende dienstverlening beschikbaar.[16,17]

Voor arbeidsgehandicapten die een uitkering van UWV ontvangen, worden de mogelijkheden tot re-integratie besproken met de arbeidsdeskundige van UWV. Verschillende aanvullende dienstverlening is beschikbaar als er mogelijkheden zijn om weer aan de slag te gaan. Daarnaast is voor iedereen de digitale werkmap beschikbaar, net zoals voor WW'ers.

Welk instrument het beste past bij een specifieke werkzoekende, hangt vooral samen met zijn afstand tot de arbeidsmarkt. Bij een korte afstand tot de arbeidsmarkt is het doel van ondersteuning vooral het verbeteren/optimaliseren van het zoekproces, om de werkzoekende zo snel mogelijk aan een baan te helpen. Bij een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kan het nodig zijn om eerst kennis en/of vaardigheden op te doen. Een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt is niet altijd in één stap te overbruggen. Een tijdelijk of gedeeltelijk gesubsidieerde baan kan dan als opstap dienen naar een reguliere baan. Voor sommige mensen is deze laatste stap, de opstap naar regulier werk, te groot. Zij zijn voor participatie op de arbeidsmarkt permanent aangewezen op beschut of gesubsidieerd werk.

Een dilemma bij het inzetten van actief arbeidsmarktbeleid is wanneer te beginnen. Als eerder gestart wordt, kan ook eerder effect bereikt worden en wordt geen tijd verspild aan wachten. Tijd die kostbaar is, omdat met de duur van de werkloosheid de kans op uitstroom vermindert. Vroeg inzetten heeft echter als nadeel dat een deel van de werkzoekenden aan wie actief arbeidsmarktbeleid wordt gegeven, ook zonder dit beleid werk gevonden zou hebben. Het geld dat hiermee gemoeid is, had bespaard kunnen worden als eerst gewacht zou zijn welke werkzoekenden het lukt om zelf werk te vinden. Door *profiling* en *targeting* in te zetten, kan geprobeerd worden de onnodige inzet van actief

16 Deze doelgroepen zijn: 50-plussers (o.a. training 'succesvol naar werk', scholingsvouchers, plaatsingsfees, proefplaatsingen), jongeren tot 27 jaar (o.a. startersbeurs, premiekorting voor werkgever, proefplaatsing), topsporters en de culturele sector.

17 Voor 2016 en 2017 stelt het kabinet extra budget beschikbaar, waardoor er aan meer mensen face-to-facedienstverlening kan worden gegeven en er ook in de eerste drie maanden van werkloosheid dienstverlening beschikbaar komt voor bepaalde groepen (Kamerstukken 2015-2016, 33566 nr.86).

arbeidsmarktbeleid (en daarmee de kosten) zo laag mogelijk te houden. *Profiling* en *targeting* worden uitgebreid besproken in de laatste paragraaf van deze sectie.

4.3.2 Activering bij instroom

Het verstrekken van een uitkering kan tot gevolg hebben dat werkzoekenden minder hard zoeken dan ze gedaan zouden hebben als ze geen uitkering kregen. Hierdoor zijn mensen langer werkloos, waardoor de uitgaven aan uitkeringen hoger zijn en ook de structurele werkloosheid hoger ligt. De werkloosheidsduur beïnvloedt bovendien de kans op het vinden van werk: door lange werkloosheid gaan vaardigheden en kennis verloren en door een stigma-effect van langdurige werkloosheid wordt een werkzoekende minder aantrekkelijk voor werkgevers. Hierdoor kan de werkloosheidsduur nog verder toenemen. Het is daarom belangrijk om uitkeringsgerechtigden vanaf het begin van de uitkering voldoende te activeren in het zoeken naar werk.

Een voorbeeld van activering bij instroom is de tegenprestatie die gemeenten vragen van bijstandsgerechtigden in de vorm van onbetaalde maatschappelijk nuttige arbeid. De tegenprestatie houdt mensen actief, maar kan ook de aantrekkelijkheid van de uitkeringssituatie verminderen. Daarnaast kan er een anticipatie-effect optreden, doordat mensen die in de bijstand dreigen te komen, harder naar werk gaan zoeken of sneller werk accepteren als ze weten dat er in de bijstand een tegenprestatie verlangd wordt. Van een tegenprestatie kan echter ook een insluitingseffect uitgaan als de omvang in uren van de tegenprestatie dusdanig groot is dat er minder tijd is om naar werk te zoeken.[18]

Een ander voorbeeld van activering is de inspanningsperiode (soms ook wel zoekperiode genoemd) die aan jongeren onder de 27 jaar wordt opgelegd als zij een bijstandsuitkering aanvragen. In deze periode van vier weken moeten ze laten zien dat ze actief en breed op zoek zijn naar werk. Pas als ze aan deze verplichting hebben voldaan, krijgen ze een bijstandsuitkering. In sommige gemeenten wordt deze inspanningsperiode ook ingezet bij bijstandsaanvragen van aanvragers ouder dan 27 jaar. Uit experimenteel onderzoek blijkt de zoekperiode voor bijstandsgerechtigden ouder dan 27 jaar met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt effectief in het verkorten van de baanvindduur en het verlagen van de uitkeringslasten (gemiddeld 25% minder uitkeringslasten in de eerste zes maanden). Het effect neemt toe met opleidingsniveau. De zoekperiode heeft nauwelijks negatieve bijeffecten op bijvoorbeeld de inkomensverdeling, omdat minder inkomen uit uitkering gecompenseerd wordt met meer inkomen uit werk (Bolhaar et al. 2016).

18 De Inspectie SZW concludeert na onderzoek: “de omvang en duur van de tegenprestatie varieert sterk per gemeente. De meeste gemeenten leggen een tegenprestatie op van tussen de 4 en 30 uur per week.” (ISZW 2015).

Beleidsoptie: verplichte zoekperiode voor werkzoekenden met korte afstand tot de arbeidsmarkt die bijstand aanvragen
Deze verplichting bestaat al voor jongeren (onder de 27 jaar) die een bijstandsuitkering aanvragen. Uit onderzoek blijkt dat een verplichte zoekperiode voor werkzoekenden ouder dan 27 jaar met een korte afstand tot de arbeidsmarkt effectief is (Bolhaar et al. 2016). Omdat onbekend is in hoeveel gemeenten dit al staand beleid is, is de omvang van het positieve effect op de structurele werkgelegenheid en op de vermindering van uitkeringslasten onduidelijk. Gezien de omvang van de jaarlijkse instroom in de bijstand van werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (ongeveer een kwart van de totale instroom) blijft het resultaat op de werkgelegenheid echter onder de 0,1%.[19]

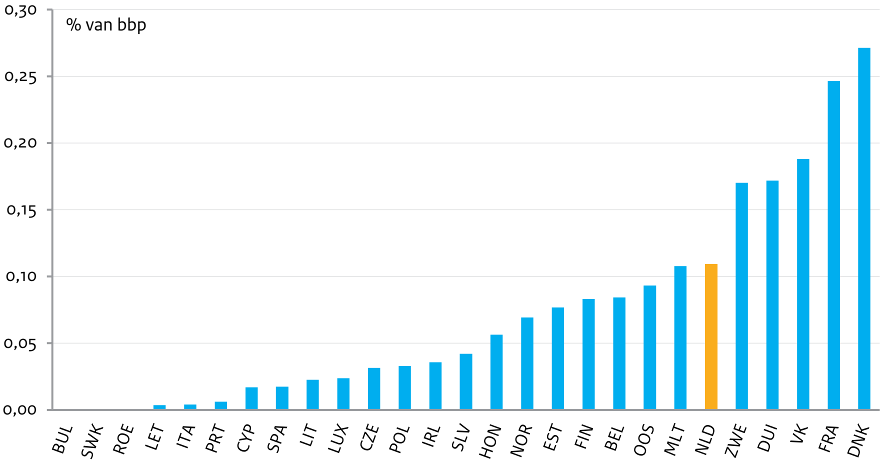
Beleidsoptie: afschaffen van verplichting tot tegenprestatie onder de Participatiewet
Gemeenten zijn momenteel verplicht beleid te ontwikkelen inzake de tegenprestatie en in lijn met dit beleid van bijstandsgerechtigden een tegenprestatie te vragen. Niet alle gemeenten doen dit echter.[20] Als de verplichting tot een tegenprestatie wordt afgeschaft, is het aan gemeenten om te beslissen of zij een tegenprestatie willen vragen aan uitkeringsgerechtigden. Het effect van deze beleidsoptie zal sterk afhangen van de reactie van gemeenten. Als de tegenprestatie effectief is, zullen gemeenten geen prikkel hebben om deze niet langer te vragen (het beroep op de bijstand, waar zij zelf het risico voor dragen, neemt immers toe). Als gemeenten toch zouden stoppen met het vragen van een tegenprestatie, zal dat vooral effect hebben via het aantrekkelijker worden van de uitkeringssituatie. Hierdoor stromen werkzoekenden later uit een uitkering, met een stijging van de structurele werkloosheid tot gevolg. Omdat mensen langer een uitkering ontvangen, stijgt ex post de inkomensongelijkheid (ex ante blijft de inkomensongelijkheid onveranderd). Kwantitatief onderzoek naar de effectiviteit van de tegenprestatie ontbreekt, waardoor het effect van deze beleidsoptie niet nader gekwantificeerd kan worden.

4.3.3 Begeleiding en bemiddeling
Werkzoekenden in de bijstand, WIA of Wajong krijgen meteen begeleiding door een klantmanager. Werkzoekenden met een WW-uitkering krijgen in eerste instantie alleen e-dienstverlening, na drie maanden werkloosheid uitgebreid met gesprekken met de adviseur werk.

De basisdienstverlening die uitkeringsgerechtigden ontvangen, bestaat meestal uit een vorm van begeleiding door een klantmanager. De klantmanager heeft vaak meerdere rollen. De klant kan bij hem terecht met vragen en voor hulp bij bijvoorbeeld het opstellen van een cv. Hij is coach van de werkzoekende die hem aanspoort bij het vinden van werk. Daarbij houdt de klantmanager ook in de gaten of de uitkeringsgerechtigde zich houdt aan de afgesproken zoekinspanningen. Soms gaan klantmanagers ook actief op zoek naar banen en bemiddelen ze tussen werkzoekenden en werkgevers met vacatures (*job hunting*).

19 In Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 1 (pagina 80) werd deze beleidsoptie al besproken.
20 Het gaat hierbij momenteel om 29 gemeenten (ISZW 2015).

Figuur 4.5
Uitgaven aan begeleiding en bemiddeling in 2013 (in % bbp)



Bron: Eurostat Labor Market Policy Data.

Opmerking: Afgebeeld is het percentage van het bbp dat in 2013 besteed is in categorie 1.1 'Client services'.

Ten slotte heeft de klantmanager ook de taak om, indien nodig, aanvullende ondersteuning te selecteren voor de werkzoekende uit het beschikbare instrumentarium.

Veel studies, waaronder belangrijke meta-analyses (Card et al. 2010, Kluve 2010, Card et al. 2015), volgen de door Eurostat en de OESO gebruikte definitie van 'begeleiding en bemiddeling' en scharen onder begeleiding en bemiddeling alle activiteiten om het zoekproces van de werkzoekende te optimaliseren. Daaronder vallen ook trainingen in solliciteren, gebruik van sociale media in het zoekproces, etc. Figuur 4.5 geeft de uitgaven aan begeleiding en bemiddeling weer voor Europese landen in 2013. Daaruit blijkt dat Nederland tot de middenmoot behoort met uitgaven aan begeleiding en bemiddeling. Tot 2011 besteedde Nederland relatief veel geld aan begeleiding en bemiddeling, twee keer zo veel als in 2013.

De begeleiding kan face-to-face zijn of digitaal en kan individueel of in een groep met meerdere uitkeringsgerechtigden plaatsvinden. Ook de intensiteit van de begeleiding kan variëren. Tussen uitkeringen, maar ook binnen één uitkeringsregeling, kan onderscheid gemaakt worden tussen groepen die met verschillende intensiteit worden begeleid.

Meta-analyses van kwalitatief hoogwaardig (internationaal) onderzoek laten zien dat begeleiding door een klantmanager een van de effectievere vormen van actief arbeidsmarktbeleid is (Kluve 2010, Card et al. 2010, Card et al. 2015). Begeleiding door een klantmanager lijkt het meest effectief te zijn voor werkzoekenden met een niet al te grote

afstand tot de arbeidsmarkt (Kluve 2010, Card et al. 2015). Voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is alleen begeleiding veelal onvoldoende.

De Koning et al. (2015) analyseren een experiment met intensieve dienstverlening bij UWV. De intensieve dienstverlening van UWV bestaat uit een individueel face-to-facegesprek in de vierde, zevende, tiende en twaalfde maand. De Koning et al. (2015) vinden dat deze intensieve dienstverlening leidt tot een 2,4 %-punt hogere uitstroom na twaalf maanden. Koning (2009) vindt dat 1% stijging in klantmanager/uitkeringsgerechtigde-ratio in de WW leidt tot een stijging in de maandelijkse uitstroomkans met 0,041%. Het effect is niet groot, maar door de geringe kosten is begeleiding wel kosteneffectief. Ook Heyma en Van der Werff (2014) vinden een positief effect van extra gesprekken voor WW'ers (2,5 %-punt meer uitstroom binnen achttien maanden door een extra vervolggesprek na twee maanden WW, bovenop het standaard startgesprek dat WW'ers kregen in de periode 2009-2011).

De onderzochte begeleiding betreft begeleiding met face-to-facegesprekken, niet de digitale begeleiding die momenteel de basisdienstverlening vormt in de WW. Digitale begeleiding is goedkoper dan face-to-facebegeleiding, maar het is onduidelijk of de effectiviteit ervan vergelijkbaar is. Uit onderzoek bij langdurig zieke werknemers, kort voor de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling, weten we bijvoorbeeld dat face-to-facegesprekken een veel effectievere manier zijn om te monitoren of uitkeringsgerechtigden voldoende inspanningen leveren, dan monitoring waarbij er geen direct persoonlijk contact is tussen de uitkeringsgerechtigde en de klantmanager, maar alleen beoordeling 'op papier' (De Jong et al. 2010). Andere studies vergelijken face-to-facegesprekken met telefonisch contact. Daaruit komt geen eenduidig beeld naar voren: er worden zowel significante positieve (Middlemas 2006), als niet-significante (positieve) effecten (Heyma 2015) gevonden van face-to-facegesprekken ten opzichte van telefoongesprekken.

Het kabinet heeft onlangs extra middelen beschikbaar gesteld om meer mensen in de WW face-to-facebegeleiding te bieden. Voor een periode van twee jaar is 38 miljoen euro beschikbaar.[21] Bedoeling is om met deze middelen meer persoonlijke dienstverlening te bieden aan werkzoekenden met een risico op langdurige werkloosheid, aangepast aan hun specifieke behoeften.

Beleidsoptie: geoormerkt budget om inzet face-to-facegesprekken in dienstverlening UWV te vergroten
De Koning et al. (2015) komen tot de conclusie dat intensieve dienstverlening leidt tot een 2,4 %-punt hogere uitstroom na twaalf maanden. Doordat matches tussen vacatures en werkzoekenden sneller tot stand komen, neemt de structurele werkloosheid af. Als dit experiment uitgerold zou worden over alle WW-gerechtigden die na drie maanden nog geen baan hebben gevonden, stijgt de structurele werkgelegenheid met 0,1%.[22] Het ex-ante budgettaire beslag is 0,1 miljard. Het ex-post budgettaire beslag zal lager zijn, aangezien

21 Kamerstukken 2015-2016, 33566, nr.83 en Kamerstukken 2015-2016, 33566, nr.86
22 Dit effect is niet lineair op te schalen met een opschaling van de uitgaven.

onderzoek uitwijst dat gesprekken kosteneffectief zijn: de kosten van de gesprekken worden meer dan terugverdiend door lagere uitkeringslasten (Koning, 2009, Heyma en Van der Werff 2014, Heyma 2015).

Beleidsoptie: (experimenteren met) gedragseconomische middelen (nudging)
De kosten van gedragseconomische middelen zijn meestal laag. De grootte van de effecten verschilt per ingezet middel. Ook kan de effectiviteit verschillen over doelgroepen. Voorbeeld van een gedragseconomisch middel dat in Duitsland waardevol bleek, is het verstrekken van een informatiebrochure over strategieën voor het zoeken naar werk, en de gevolgen van werkloosheid waarin de uitkeringsgerechtigde gemotiveerd wordt om actief op zoek te gaan naar werk. De uitstroom naar werk na twaalf maanden onder mensen met een verhoogd risico op langdurige werkloosheid steeg hierdoor met 4%. In Engeland werd 5 %-punt meer uitstroom bereikt door werkzoekenden in de gesprekken met hun klantmanager te vragen wat ze de komende week gaan doen om aan werk te komen, in plaats van alleen achteraf te vragen of ze wel voldoende gesolliciteerd hebben (BIT 2015). Over de langetermijneffecten van dit soort middelen is nog weinig bekend. Gezien het veelal (zeer) kleine budgettaire beslag zijn experimenten met dit type interventies, mits goed geëvalueerd, de moeite waard.

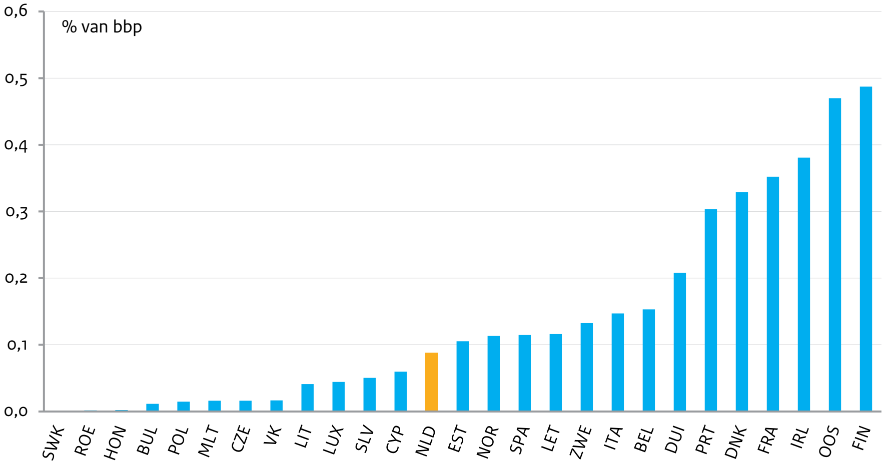
Beleidsoptie: snellere en intensievere begeleiding door UWV van mensen in de WGA (en ZW)
Door sneller en intensiever begeleiding te bieden aan mensen in de WGA en de ZW zullen zij eerder (gedeeltelijk) werk hervatten. Door het ontbreken van kwantitatief onderzoek voor deze specifieke doelgroep is de grootte van het effect moeilijk te kwantificeren. Als mensen in de WGA en ZW eerder werk hervatten, leidt dat (ex post) tot minder uitkeringslasten, en minder inkomensongelijkheid. Omdat de productiviteit van WGA'ers lager is dan gemiddeld neemt de gemiddelde productiviteit af.

4.3.4 Scholing en training
Scholing kan effectief zijn als die wordt ingezet voor werkzoekenden die vaardigheden of kennis missen die nodig zijn om werk te vinden. Het doel van de scholing of training is de productiviteit van de werkzoekende te verhogen. Kenmerkend voor het effect van scholing op de uitstroom naar werk is het verschil tussen lange en korte termijn. Dit heeft te maken met het sterke insluitingseffect waar scholing en training vaak mee gepaard gaan, waardoor op de korte termijn het resultaat van scholing nul of zelfs negatief is. Zelfs als de training de kans op werk vergroot, duurt het een tijd voor het initiële insluitingseffect is 'ingelopen'. Op de langere termijn (twee à drie jaar) is het effect van scholing gunstiger dan op de korte termijn (Card et al. 2010, Card et al. 2015, Kluve 2010, Lammers et al. 2013). Als training ingezet wordt voor jongeren, moet naast het insluitingseffect rekening worden gehouden met een negatief effect op deelname aan reguliere opleidingen (Caliendo en Schmidl 2016).

Omdat bij scholing het insluitingseffect zo'n belangrijke rol speelt, is het raadzaam dit instrument alleen in te zetten bij mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid. Alleen dan weegt het effect op vergroting van de vaardigheden en kennis op tegen het

Figuur 4.6

Uitgaven aan scholing in 2013 (in % bbp)



Bron: Eurostat, Labor Market Policy data.

Opmerking: Afgebeeld is het percentage van het bbp dat in 2013 besteed is in categorie 2 'Training'. De door Eurostat gebruikte classificatie beschouwt ook de uitkeringen die tijdens het scholingstraject worden uitgekeerd als kosten van scholing. Kortdurende trainingen gericht op sollicitatievaardigheden worden niet onder scholing, maar onder begeleiding geschaard.

insluitingseffect (Card et al. 2010, Card et al. 2015, Kluve 2010). Als scholing gericht wordt ingezet voor werkzoekenden met grote kans op langdurige werkloosheid, dan kan scholing er via een stijging van de productiviteit van werkzoekenden en verkorting van de werkloosheidsduur (op lange termijn) voor zorgen dat de structurele werkgelegenheid toeneemt. Omdat langdurige werkloosheid het risico op armoede sterk vergroot, werkt een verkorting van de werkloosheidsduur van (potentieel) langdurig werklozen ook door in minder armoede. De gemiddelde arbeidsproductiviteit daalt echter via een samenstellingseffect, omdat het vooral laagproductieve werkzoekenden zijn aan wie scholing wordt aangeboden.

In Nederland wordt scholing met name ingezet bij de re-integratie van arbeidsgehandicapten en in de bijstand. In vergelijking met andere landen geeft Nederland momenteel weinig uit aan scholing als actief arbeidsmarktbeleid (figuur 4.6).

Beleidsoptie: (geoormerkt) budget van honderd miljoen voor scholing van langdurig werklozen in de WW
Gemeenten hebben de vrijheid scholing in te zetten om langdurig werklozen te helpen werk te vinden als zij dit de meest kansrijke manier achten om een werkzoekende te helpen. Voor langdurig werklozen in de WW is er geen budget beschikbaar voor scholing. Bij het beschikbaar stellen van een budget voor scholing is het belangrijk dat dit budget alleen gebruikt wordt voor langdurig werklozen of mensen met een zeer grote kans op

langdurige werkloosheid. Idealiter vindt screening op de kans op langdurige werkloosheid plaats in een vroeg stadium, zodat de scholing snel van start kan gaan en langdurige werkloosheid zoveel mogelijk voorkomen wordt. Als de honderd miljoen euro voor deze groep wordt ingezet, dan resulteert een stijging van de structurele werkgelegenheid van minder dan 0,1%. Scholing zorgt voor een toename van de productiviteit van de werkzoekenden zelf, maar omdat minder dan gemiddeld productieve mensen scholing aangeboden krijgen, daalt de gemiddelde productiviteit (samenstellingseffect). Omdat langdurige werkloosheid een verhoogd risico op armoede of een zeer laag inkomen geeft, werkt een positief effect op uitstroom naar werk ex post door in minder armoede en minder inkomensongelijkheid. Voor andere groepen dan langdurig werklozen weegt het negatieve insluitingseffect van scholing op de korte termijn niet op tegen het (kleine) positieve effect dat scholing heeft op de lange termijn (na twee tot drie jaar). Scholing is bovendien duur.[23]

4.3.5 Tijdelijke ondersteuning voor werkgevers

Tijdelijke ondersteuning probeert het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om mensen die anders moeilijk aan de slag komen, een kans te geven. Door tijdelijke financiële ondersteuning voor werkgevers worden mogelijkheden gecreëerd voor mensen die een 'opstapje' nodig hebben naar een reguliere baan. In tegenstelling tot activerende programma's en begeleiding door de klantmanager, die zich richten op de werkzoekende, richt tijdelijke ondersteuning zich dus op (potentiële) werkgevers.

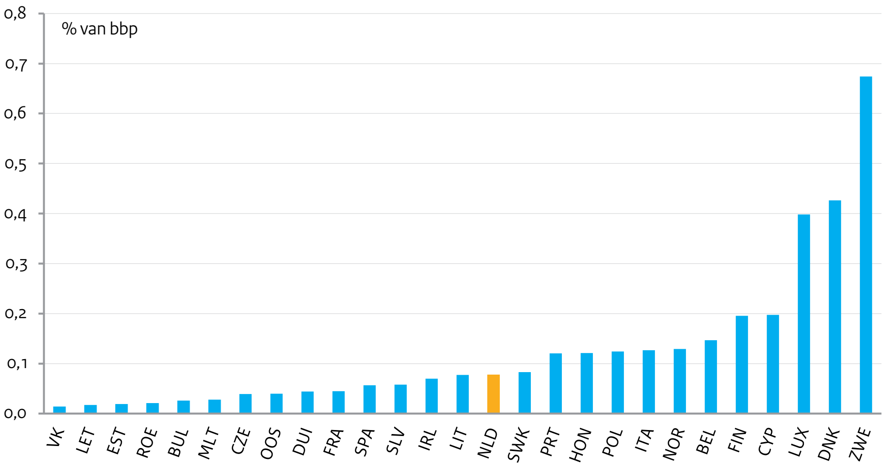
Tijdelijke ondersteuning van werkgevers met een subsidie is een van de meer effectieve vormen van actief arbeidsmarktbeleid, zo blijkt uit de metastudies van Card et al. (2010) en Kluve (2010). In het algemeen is er een klein effect op de korte termijn, maar een groter effect op de middellange en lange termijn (Card et al. 2015). Van tijdelijke ondersteuning kan een stigmaeffect uitgaan: een werkzoekende voor wie een werkgever financiële ondersteuning kan krijgen, wordt dan gezien als een potentiële werknemer op wie blijkbaar een 'vlekje' zit, wat zijn kans op werk verkleint. Omdat het stigmaeffect minder belangrijk is voor langdurig werklozen of voor mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid, is inzet van dit type actief arbeidsmarktbeleid vooral bij deze groep zinvol (Card et al. 2015).

Dergelijke tijdelijke financiële ondersteuning, gericht op reguliere banen bij reguliere werkgevers, werkt het meest effectief als het gericht is op werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze werkzoekenden hebben meer begeleiding nodig als ze beginnen met werken en hebben meer tijd nodig om zich in te werken en zo hun kennis en vaardigheden weer op peil te brengen. De loonkostensubsidie biedt werkgevers financiële ondersteuning om deze periode van onvoldoende productiviteit te overbruggen.

23 De door UWV ingekochte scholingstrajecten in de periode 2008-2011 kostten gemiddeld 2650 euro per persoon (Heyma, 2015).

Figuur 4.7

Uitgaven aan tijdelijke ondersteuning in 2013 (% bbp)



Bron: Eurostat Labor Market Policy Data.

Opmerking: Afgebeeld is het percentage van het bbp dat in 2013 besteed is in categorie 4 'Employment incentives' en 5.2 'Rehabilitation'.

Uitgangspunt bij het ontwerp van financiële ondersteuningsinstrumenten moet zijn dat de administratieve last voor de werkgever zo laag mogelijk gehouden wordt. Is dat niet (of onvoldoende) het geval, dan zullen werkgevers geen gebruik maken van de regeling, omdat het in dienst nemen van iemand met tijdelijke ondersteuning te veel extra kosten (in tijd of geld) met zich meebrengt. En een regeling waarvan geen gebruik wordt gemaakt, is bij voorbaat al niet effectief.

Tijdelijke ondersteuning zorgt voor een verlaging van de structurele werkloosheid (door het verhogen van de uitstroom naar werk en daarmee het verkorten van de uitkeringsduur). De gemiddelde productiviteit daalt als gevolg van het samenstellingseffect (aannemende dat tijdelijke ondersteuning zal worden ingezet voor minder dan gemiddeld productieve werknemers). Omdat een grote afstand tot de arbeidsmarkt een sterk verhoogde kans geeft op langdurige afhankelijkheid van een uitkering en een laag inkomen, helpt het tijdelijk ondersteunen van werkgevers ex post ook om armoede en inkomensongelijkheid te verminderen. Ook biedt het groepen die anders niet of moeilijk aan het werk zouden zijn gekomen, zoals (gedeeltelijk) arbeidsgehandicapten, (zeer) laagopgeleiden met weinig werkervaring en mensen met verouderde kennis en vaardigheden, de mogelijkheid om te participeren op de arbeidsmarkt.

Momenteel wordt tijdelijke ondersteuning voor werkgevers in Nederland ingezet in de vorm van tijdelijke loonkostensubsidies, proefplaatsingen, subsidie voor een jobcoach, de no-riskpolis en premiekorting. Elke vorm is gericht op een andere doelgroep en werkt net

iets anders. De overeenkomst tussen tijdelijke loonkostensubsidies, subsidie voor een jobcoach, de no-riskpolis en premiekorting is dat ze er allemaal op gericht zijn werkgevers te compenseren voor de verwachte extra (loon)kosten voor de desbetreffende doelgroep. Proefplaatsingen daarentegen hebben voornamelijk tot doel een werkgever meer informatie te geven over de productiviteit van een werkzoekende.

Een tijdelijke loonkostensubsidie (LKS) biedt een werkgever compensatie voor de extra kosten die hij verwacht te maken bij het aannemen en inwerken van een werknemer. De werknemer heeft een regulier arbeidscontract bij de werkgever. In maart 2015 waren 5390 mensen aan het werk met een tijdelijke loonkostensubsidie.[24]

Bij een proefplaatsing werkt een uitkeringsgerechtigde, met behoud van uitkering, een periode van twee of drie maanden op proef bij de werkgever om te kijken of hij geschikt is voor de functie. Voorwaarde is dat de werkgever zich eraan committeert dat hij de werknemer bij gebleken geschiktheid een dienstverband van minimaal zes maanden aanbiedt na afloop van de proefperiode. Door de proefplaatsing wordt de drempel voor een werkgever verlaagd om een werkzoekende aan te nemen waarvan hij moeilijk de productiviteit kan inschatten, bijvoorbeeld omdat de werkzoekende al lange tijd niet meer heeft deelgenomen aan het arbeidsproces.

UWV biedt werkgevers bij het aannemen van een langdurig zieke of arbeidsgehandicapte werknemer ook de mogelijkheid subsidie aan te vragen voor het aanstellen van een jobcoach.[25] Deze jobcoach begeleidt de werknemer op zijn nieuwe werkplek en is in principe voor maximaal drie jaar inzetbaar. De intensiteit van de begeleiding is afhankelijk van de persoonlijke situatie.

Ook de no-riskpolis is vooral bedoeld voor werkgevers die (voormalig) arbeidsgehandicapten in dienst nemen. De gedachte hierachter is dat de vrees dat deze werkzoekenden een hoger risico hebben om opnieuw langdurig ziek te worden, werkgevers ervan weerhoudt om hen in dienst te nemen. Werkgevers moeten immers twee jaar loon doorbetalen bij ziekte. De no-riskpolis vrijwaart werkgevers (tijdelijk) van dit risico. De no-riskpolis wordt als tijdelijke ondersteuning van werkgevers ingezet bij werknemers uit de WIA, WAO, en WAZ, voor een periode van vijf jaar. Tot 2021 is de uniforme no-riskpolis van UWV ook beschikbaar voor werkgevers die werknemers in dienst nemen die behoren tot de doelgroep Banenafspraak of de doelgroep Beschut werk.[26]

Een premiekorting op de premies die een werkgever moet afdragen voor WW en WAO/WIA verlaagt (tijdelijk) de loonkosten voor de werkgever. Momenteel is een korting van

24 Alle statistieken over gebruik van instrumenten zijn afkomstig van het CBS (link).
25 In principe kunnen ook gemeenten ervoor kiezen een jobcoach in te zetten. Het bieden van deze mogelijkheid valt binnen de beleidsvrijheid van gemeenten.
26 Kamerstukken 2014-2015, 34194, nr.3

toepassing van maximaal 7000 euro per jaar voor mensen met een WIA/WAO- of WAZ-uitkering en voor uitkeringsgerechtigden van 56 jaar of ouder. Een korting van 2000 euro per jaar is van toepassing voor mensen in de doelgroep Banenafspraak.[27] De premiekorting geldt voor maximaal drie jaar. Het in de Wet tegemoetkomingen loondomein voorgestelde Loonkostenvoordeel (LKV) is bedoeld ter vervanging van de premiekortingen.[28 29]

Beleidsoptie: no-riskpolis beschikbaar voor iedereen die re-integreert bij een andere werkgever in geval van langdurig ziekteverzuim

Momenteel is de no-riskpolis alleen beschikbaar voor werkgevers die een werknemer met een ziekte of arbeidshandicap aannemen. Het betreft met name werknemers die worden aangenomen vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering of die ooit een Wajong -uitkering ontvingen. Door de tijdelijke no-riskpolis ook beschikbaar te stellen voor iedereen die re-integreert bij een andere werkgever in geval van langdurig ziekteverzuim, wordt de drempel voor werkgevers om een werknemer aan te nemen uit de ZW verlaagd. Hierdoor kan mogelijk voorkomen worden dat iemand instroomt in een arbeidsongeschiktheidsregeling. Omdat er geen onderzoek beschikbaar is over de effectiviteit van een dergelijke maatregel, is het onduidelijk hoeveel werkzoekenden hierdoor uitstromen naar werk. Omdat het aantal mensen in de ZW klein is, zal de opbrengst in termen van werkgelegenheid ook hooguit beperkt zijn.

Beleidsoptie: 'ontzorging' van werkgevers bij in dienst nemen werkzoekende met arbeidshandicap door minder bureaucratie, papierwerk, lange doorlooptijden, dealen met wisselende partijen, gedoe bij uitval door ziekte

Een 'jobcoach' voor werkgevers die hen de extra administratieve en overige lasten die mogelijk komen kijken bij het in dienst nemen van een werkzoekende met een arbeidshandicap of anderszins grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt, zou het voor werkgevers aantrekkelijker kunnen maken deze groepen in dienst te nemen. Hoe groot dat effect is, is lastig te kwantificeren. Er zijn geen voorbeelden uit de literatuur bekend die een indicatie kunnen geven van de extra werkgelegenheid die hiermee behaald kan worden. Er is een risico voor *deadweight loss* als ontzorging ook verleend wordt voor werkzoekenden die anders ook in dienst zouden zijn genomen.

27 Tot 1 januari 2016 was er ook een tijdelijke regeling met een premiekorting van 3500 euro per jaar voor het in dienst nemen van jongeren tussen 18 en 26 jaar vanuit een WW- of bijstandsuitkering.

28 Deze verandering is met name gunstig voor kleine werkgevers. Een loonkostenvoordeel mag de werkgever van de gehele belastingafdracht aftrekken, terwijl een premiekorting alleen aftrekbaar is van de premieafdracht. Dus met name kleine werkgevers kunnen nu de premiekortingen beter verzilveren.

29 Het loonkostenvoordeel wordt gemaximeerd op 6000 euro.

Beleidsoptie: verhoging loonkostenvoordeel ouderen naar 10.000 euro
Het loonkostenvoordeel voor het aannemen van een werknemer van 56 jaar of ouder vanuit een uitkeringssituatie gaat 6000 euro bedragen. In deze beleidsoptie wordt dit loonkostenvoordeel verhoogd naar 10.000 euro. In de huidige situatie (een premiekorting van 7000 euro) leidt de premiekorting tot jaarlijks zo'n drieduizend extra uitkeringsgerechtigden boven de 55 jaar die een baan vinden (Van der Werff et al. 2012). Het werkgelegenheidseffect van een verdere verhoging naar 10.000 euro is daarom kleiner dan 0,1%. Het budgettaire effect van deze maatregel is 0,1 miljard. Het effect op de gemiddelde productiviteit is onbekend.

4.3.6 Baancreatie gericht op doorstroom naar regulier werk

Directe baancreatie in de publieke sector, gericht op doorstroom naar regulier werk, is een niet-effectieve vorm van actief arbeidsmarktbeleid gebleken (Card et al. 2015). Directe baancreatie houdt in dat volledig gesubsidieerde banen (veelal van maatschappelijk nut) worden gecreëerd in de publieke sector om langdurig werklozen tijdelijk werkervaring op te laten doen, met de bedoeling dat de opgedane werkervaring zorgt voor doorstroom naar een reguliere baan. Deze vorm van tijdelijke subsidiëring van werk werd voorheen in Nederland ingezet (I/D-banen), maar wordt momenteel niet meer toegepast. Reden daarvoor is dat de doorstroom naar regulier werk uitbleef (Theeuwes 2002, Serail et al. 2002).

Dit is in overeenstemming met bevindingen in andere landen: baancreatie in de publieke sector is niet effectief in het stimuleren van uitstroom naar (regulier) werk. Het heeft veelal zelfs een averechts effect, doordat het stigmatiserend werkt en mensen insluit: een werkzoekende met ervaring in een dergelijke baan wordt juist *minder* aantrekkelijk gevonden door werkgevers in plaats van meer (Card et al. 2015). In de meeste Europese landen wordt er dan ook nauwelijks meer geld aan uitgegeven (figuur 4.8).

4.3.7 Langdurige ondersteuning bij werk

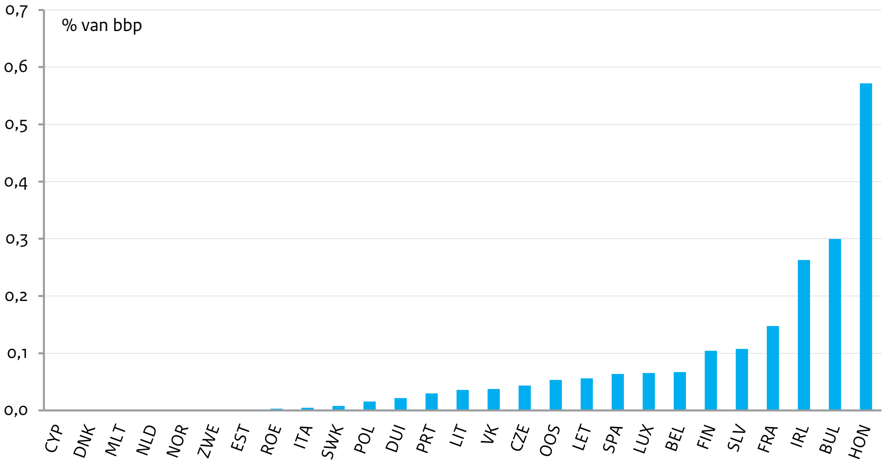
Belangrijkste doel van langdurige subsidiëring van werk is het laten participeren op de arbeidsmarkt van groepen voor wie anders geen plek is op de arbeidsmarkt. Sommige mensen hebben immers geen tijdelijke, maar langdurige ondersteuning nodig om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Dit betreft personen die door (psychische en/of fysieke) beperkingen op dusdanig grote afstand van de arbeidsmarkt staan, dat ze weinig of geen kans maken op de reguliere arbeidsmarkt. De oorzaak van deze kleine kans op de reguliere arbeidsmarkt ligt in de geringe verdiencapaciteit (de productiviteit van deze groep ligt duurzaam onder de loonkosten ter hoogte van het minimumloonniveau), of in een sterk vergrote kans op uitval door ziekte, als gevolg van de psychische en/of fysieke beperking.

Zoals al duidelijk werd in paragraaf 4.1.3, geeft Nederland relatief veel geld uit aan langdurige ondersteuning. Figuur 4.9 geeft de uitgaven weer van Europese landen in 2013. Alleen Denemarken geeft meer geld uit aan langdurige ondersteuning.

De kans op uitstroom naar regulier werk is voor deze vorm van actief arbeidsmarktbeleid geen goede maatstaf voor effectiviteit. Langdurige ondersteuning is immers

Figuur 4.8

Uitgaven aan directe baancreatie in 2013 (% bbp)

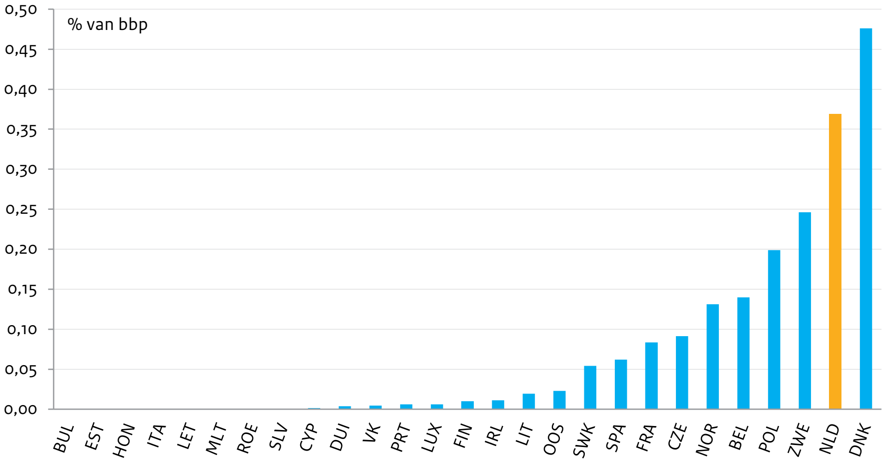


Bron: Eurostat Labor Market Policy Data.

Opmerking: Afgebeeld is het percentage van het bbp dat in 2013 besteed is in categorie 6 'Direct job creation'.

Figuur 4.9

Uitgaven aan langdurige ondersteuning in 2013 (%bbp)



Bron: Eurostat Labor Market Policy Data.

Opmerking: Afgebeeld is het percentage van het bbp dat in 2013 besteed is in categorie 5.1 'Sheltered and supported employment'.

fundamenteel anders dan het andere instrumentarium dat uitvoerders kunnen inzetten, omdat het doel ligt in het laten participeren en niet in uitstroom naar regulier (niet-gesubsidieerd) werk. Het betreft een groep voor wie anders geen plek zou zijn op de arbeidsmarkt en voor wie het creëren van werkgelegenheid per definitie geld kost (Koning 2016).[30] De keuze om dit type beleid in te zetten berust vooral op de wens zoveel mogelijk mensen te laten participeren vanuit het idee dat dit goed is voor de mensen zelf en omdat er bredere maatschappelijke effecten zijn die samenhangen met de participatie van deze groepen, zoals minder sociale uitsluiting en ongelijkheid.

Deze vorm van actief arbeidsmarktbeleid zorgt per definitie voor een hogere structurele werkgelegenheid. Immers, zonder deze extra ondersteuning zou deze groep niet aan het werk zijn. Het is echter ook een kostbare vorm van actief arbeidsmarktbeleid, en daarom is het belangrijk dat het echt alleen wordt ingezet voor werkzoekenden die geen kansen hebben op de reguliere arbeidsmarkt zonder de langdurige ondersteuning.

Ex post dalen de inkomensongelijkheid en armoede als gevolg van de inzet van langdurige ondersteuning. Hoewel de lonen voor deze groep op of dicht bij het minimumloon zullen liggen, is er veelal toch sprake van een (bescheiden) inkomensstijging ten opzichte van een bijstands- of Wajong-uitkering. Daardoor dempt deze vorm van actief arbeidsmarktbeleid inkomensongelijkheid en armoede.

Verschillende gradaties van ondersteuning zijn mogelijk. Van relatief beperkte ondersteuning, zoals maatregelen om de (financiële) risico's voor werkgevers bij het aannemen van een werknemer met een beperking te verkleinen, tot ondersteuning via een langdurige subsidie op de loonkosten voor de werkgever, tot vergaande ondersteuning door gesubsidieerde banen die speciaal voor dit doeleinde zijn gecreëerd. Veel van deze instrumenten zijn het langdurige equivalent van instrumenten die voor tijdelijke ondersteuning worden ingezet (zoals de permanente no-riskpolis, langdurige loonkostensubsidie, langdurige loondispensatie en baancreatie in de publieke sector). In tegenstelling tot de tijdelijke varianten is er bij deze langdurige vormen geen doorstroom-oogmerk. Beschut werk is een instrument dat alleen ingezet wordt voor langdurige ondersteuning. Hieronder lichten we ieder van de instrumenten toe.

Net als een tijdelijke no-riskpolis, wordt de permanente no-riskpolis ingezet om werkzoekenden met een (gepercipieerd) hoger risico op (langdurig) verzuim aantrekkelijker te maken voor een werkgever. Een permanente no-riskpolis is op dit moment alleen beschikbaar voor mensen met een Wajong-uitkering of Wsw-indicatie.

Loonkostensubsidie biedt werkgevers tegemoetkoming in de loonkosten. Een langdurige loonkostensubsidie is meestal vormgegeven als een subsidie voor de werkgever ter

30 Per saldo kan er een positief financieel resultaat zijn als de kosten van de subsidie lager zijn dan de kosten van de bespaarde uitkering.

grootte van het verschil tussen de geschatte productiviteit (verdiencapaciteit) van de werknemer en het minimumloon. De werkgever betaalt (minimaal[31]) het minimumloon aan de werknemer, maar krijgt een deel van de kosten vergoed. Deze vorm van subsidiëren wordt sinds 2015 in de Participatiewet ingezet als werkgevers iemand in dienst nemen die, als gevolg van een arbeidsbeperking, een verdiencapaciteit beneden het minimumloon heeft.[32] Grootste knelpunt bij een loonkostensubsidie op basis van geschatte productiviteit is het maken van een zo precies mogelijke inschatting van die productiviteit (loonwaardebepaling). Wordt die te hoog geschat, dan is de compensatie die de werkgever ontvangt onvoldoende, waardoor de werknemer nog steeds niet aantrekkelijk is. Wordt de productiviteit te laag ingeschat, dan worden onnodige kosten gemaakt (Koning 2016). Het maken (en updaten) van een inschatting van de productiviteit brengt ook aanzienlijke uitvoeringskosten met zich mee.

Bij loondispensatie ontvangt niet de werkgever maar de werknemer een subsidie. De werkgever betaalt een loon aan de werknemer dat zijn productiviteit reflecteert (en dus onder het minimumloon ligt) en de werknemer ontvangt een uitkering om zijn inkomen aan te vullen tot het niveau van het minimumloon. Voornaamste verschil met de loonkostensubsidie is dat de werknemer bij loondispensatie alleen recht heeft op specifieke werknemersregelingen (bijvoorbeeld arbeidskorting of aanspraak op werknemersverzekeringen) over het loongedeelte van het inkomen en niet over het subsidiegedeelte. Bij loondispensatie moet net als bij een loonkostensubsidie een inschatting gemaakt worden van de productiviteit. Loondispensatie wordt in Nederland ingezet bij mensen met een Wajong-uitkering. In 2014 werd het circa 12.000 keer ingezet (UWV 2015). Langdurige loonkostensubsidie is geïntroduceerd met de Participatiewet en daardoor nog beperkt in omvang. In september 2015 maakten 810 mensen er gebruik van (CBS).[33]

Beschutte werkplekken zijn bestemd voor mensen die door de extra begeleiding en aanpassing die zij nodig hebben bij hun werk, niet binnen een regulier bedrijf kunnen functioneren, maar alleen in een 'beschutte' omgeving. De sociale werkvoorziening is een voorbeeld van zo'n beschutte omgeving. Eind 2014 werkten 96.000 mensen in een Wsw-baan (CBS). Met ingang van de Participatiewet is instroom in de Wsw niet meer mogelijk. Wel krijgen gemeenten budget om op termijn in totaal 30.000 beschutte werkplekken te realiseren binnen de Participatiewet.[34] Verschil met de baancreatie uit paragraaf 4.3.6 is

31 De subsidie vergoedt alleen het verschil tussen verdiencapaciteit en wml. In sommige cao's ligt het minimum boven het wml. Het verschil tussen het loon en wml is dan voor rekening van de werkgever. Als de verdiencapaciteit juist is ingeschat zullen arbeidsrelaties onder deze cao's niet tot stand komen (omdat de werkgever er op toe moet leggen). Komen deze arbeidsrelaties wel tot stand, dan moet dat betekenen dat de verdiencapaciteit te laag is ingeschat (en de overheid in feite te veel subsidie betaalt).

32 Periodiek wordt de loonwaarde opnieuw vastgesteld door de gemeente.

33 Alle statistieken over gebruik van instrumenten zijn afkomstig van het CBS (link)

34 Het budget voor beschutte werkplekken binnen de Participatiewet wordt langzaam opgebouwd. In 2015 is er geld beschikbaar voor 800 beschutte werkplekken (beantwoording Kamervragen 'beschut werk'). De structurele situatie met geld voor 30.000 plekken wordt bereikt in 2048.

dat beschutte werkplekken (productie-)werk betreffen, waarbij extra begeleiding wordt geboden, terwijl het bij baancreatie gaat om 'extra' banen (veelal van maatschappelijk nut), die anders niet zouden bestaan en die als opstapje moeten dienen naar regulier werk.

Beleidsoptie: structurele no-riskpolis voor baanvinders vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering.
De huidige no-riskpolis heeft een eindige duur van vijf jaar (met de mogelijkheid in bijzondere gevallen voor verlenging met nog eens vijf jaar). Werkgevers moeten in verband met de Wwz echter al na twee jaar besluiten of ze een contract voor onbepaalde tijd aanbieden, of afscheid nemen van de werknemer. De tijdelijkheid van de no-riskpolis kan werkgevers ervan weerhouden om werknemers die eerder een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen, na afloop van de no-risk periode in dienst te nemen. Een structurele no-riskpolis lost dat op. Nadeel is dat de werkgever een minder sterke financiële prikkel heeft voor preventie en re-integratie van zieke en (weer) arbeidsongeschikte werknemers en dat er *deadweight loss* is, omdat niet iedereen een structurele no-riskpolis nodig heeft om werk te vinden en te behouden. Deze beleidsoptie heeft een positief effect op de structurele werkgelegenheid, omdat hierdoor mensen aan het werk blijven die anders minder kans zouden hebben op de arbeidsmarkt. De inkomsten die zij genereren, zorgen ex post voor een daling van de armoede en de inkomensongelijkheid. Hoeveel de werkgelegenheid toeneemt door deze beleidsoptie, is lastig in te schatten vanwege het ontbreken van onderzoek op dit gebied. Ook internationale literatuur kan hier weinig uitkomst bieden, omdat de loondoorbetalingsperiode bij ziekte in Nederland (internationaal gezien) uitzonderlijk lang is.

Beleidsoptie: geoormerkt budget voor structurele begeleiding via externe of interne jobcoach.
Werkgevers zijn vaak niet goed toegerust op het omgaan met psychische problemen of een lichte verstandelijke beperking van werknemers (Putman en Woittiez 2015). Een structurele jobcoach voor gemiddeld één uur of enkele uren per week per werknemer met een beperking, wordt door zowel werkgevers als betrokken werknemers vaak spontaan genoemd als zeer waardevol, maar is momenteel in beginsel niet mogelijk volgens UWV- en VNG-richtlijnen (maximale duur is drie jaar). Via hetzelfde mechanisme als de vorige beleidsoptie vergroot een permanente jobcoach de structurele werkgelegenheid en verlaagt deze ex post de inkomensongelijkheid en armoede. Het maken van een kwantitatieve inschatting van de extra werkgelegenheid en de grootte van het *deadweight loss* (kosten voor jobcoach in banen die ook zonder mogelijkheid van een jobcoach beschikbaar zouden zijn geweest voor mensen met een arbeidsbeperking) is lastig, omdat er geen onderzoek is gedaan naar de inzet van dit type jobcoach.

Beleidsoptie: uitbreiding van het structurele aantal beschutte werkplekken met 20.000 plaatsen
Met de Participatiewet is de Wsw komen te vervallen voor nieuwe instroom. Gemeenten krijgen budget om in de structurele situatie in totaal 30.000 beschutte werkplekken te realiseren voor werkzoekenden die onder de Participatiewet vallen en voor wie reguliere arbeid niet tot de mogelijkheden behoort. Uitbreiding van dit budget met 20.000 plaatsen tot in totaal 50.000 beschutte werkplekken in de structurele situatie kost

0,5 miljard euro.[35] De structurele werkgelegenheid neemt hierdoor toe met 0,2%. Door de inkomensverbetering voor 20.000 mensen met een (zeer) laag inkomen nemen armoede en inkomensongelijkheid af.

4.3.8 Controle op verplichtingen

Door regelmatige controle en het opleggen van sancties wanneer onrechtmatigheden geconstateerd worden, kunnen mensen worden gestimuleerd om harder te zoeken naar werk en eerder werk te accepteren.[36] Ook kan op die manier onrechtmatig gebruik van uitkeringen worden opgespoord, wat de uitkeringslast verkleint. Controle op de verplichtingen die aan een uitkering verbonden zijn en het sanctioneren van uitkeringsgerechtigden die niet aan deze verplichtingen voldoen, vergroten de uitstroom uit de uitkering, omdat ze de uitkeringssituatie minder aantrekkelijk maken. Hierdoor wordt de prikkel om (voldoende) actief op zoek te zijn naar werk, die door de beschikbaarheid van een uitkering verlaagd wordt, gedeeltelijk hersteld.

Sancties blijken een effectief instrument in het bevorderen van uitstroom naar werk (Van der Klaauw en Van Ours 2013, Abbring et al. 2005, Van den Berg en Van der Klaauw 2006). Uitkeringsontvangers die een sanctie opgelegd kregen omdat ze zich te weinig inspanden voor het zoeken naar werk, blijken na het opleggen van de sanctie (een korting op hun uitkering) sneller een baan te vinden. Ze hebben een tot tweemaal toe grotere kans per periode om werk te vinden. De verhoogde baanvindkans beperkt zich niet tot de duur van de sanctie: ook als de sanctie afgelopen is, blijft de baanvindkans hoger dan voorheen. Iemand die een sanctie heeft gekregen, weet immers dat zijn zoekinspanningen ook na afloop van de sanctie nauwlettender in de gaten zullen worden gehouden.

Alleen al de aanwezigheid van monitoring en de mogelijkheid een sanctie opgelegd te krijgen kunnen effect hebben op de zoekinspanning, omdat het besef gecontroleerd te kunnen worden en op de uitkering gekort te kunnen worden een prikkel geeft om voldoende inspanning te leveren (Lalive et al. 2005, Van den Berg et al. 2014, Van der Klaauw en Van den Berg 2013). Zelfs voor mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt (zoals oudere werkzoekenden) blijkt controle op de verplichting tot een minimaal aantal sollicitaties per week bevorderend voor de kans op uitstroom naar werk. Tot 2004 gold een ontheffing van de sollicitatieplicht voor werkzoekenden ouder dan 57,5 jaar. Anticiperend op de naderende vrijstelling zochten 57-jarigen al 25% minder, en na 57,5 jaar daalden de zoekinspanningen nog eens met 48% (Hullegie en Van Ours 2014). Lammers et al. (2013)

35 Uitgaande van 20.000 banen van 0,7fte elk, tegen dezelfde kosten per baan als de 30.000 banen nu (Cedris 2015).

36 Sommige mensen zoeken alleen naar banen die aan zeer specifieke voorwaarden voldoen, bijvoorbeeld op het gebied van salaris, reistijd, aansluiting bij de vorige baan, aansluiting bij opleiding, etc. Als deze banen niet veel voorkomen, dan solliciteren deze mensen weinig. Door controles en sancties, bijvoorbeeld op het aantal sollicitaties, worden werkzoekenden gedwongen hun blik te verbreden.

analyseren dezelfde ontheffing en vinden ook een aanzienlijk effect van de ontheffing op baanvindkans binnen 24 maanden.

Doordat zowel het opleggen van sancties als de aanwezigheid van monitoring en sancties de werkloosheidsduur verkorten, verlaagt controle op verplichtingen de structurele werkloosheid. Op macroniveau komt het grootste effect van de aanwezigheid van monitoring (dit effect geldt namelijk voor alle uitkeringsgerechtigden). Het aantal uitkeringsgerechtigden dat een sanctie krijgt voor te weinig zoekinspanningen, is daarentegen beperkt. De snellere uitstroom naar werk draagt bij aan minder productiviteitsverlies en aan minder langdurig werklozen met een verhoogd risico op een langdurig laag inkomen. Daarom zal er ook een klein positief effect zijn op armoede.

Het positieve effect van een sanctie op uitstroom naar werk heeft wel een keerzijde: de baan die geaccepteerd wordt na het opleggen van een sanctie, heeft gemiddeld een lager loon, is op een lager niveau en is vaker tijdelijk (Arni et al. 2013, Van den Berg en Vikström 2014). Als de eerste geaccepteerde baan een lager loon en minder stabiliteit biedt, hoeft dit geen probleem te zijn als deze baan werkt als een opstapje naar een betere baan (meer loon en/of stabiliteit). Dat lijkt niet zo te zijn. Na 24 maanden is het effect op loon en stabiliteit niet kleiner geworden (Arni et al. 2013, Van den Berg en Vikström 2014). Dit negatieve effect van sancties moet worden afgewogen tegen het positieve effect van sancties op uitstroom naar werk en daarmee ook op de kans op langdurige werkloosheid.

In sommige landen wordt de eerste keer dat onvoldoende zoekinspanning wordt geconstateerd, een (officiële) waarschuwing gegeven in plaats van een sanctie. Een voorbeeld hiervan is Zwitserland. Daar blijken waarschuwingen net zo effectief als sancties in het bevorderen van de zoekinspanning. De negatieve effecten op de kwaliteit van de gevonden baan zijn echter lager: er is alleen een effect op loon, niet op stabiliteit van de baan. In Nederland bestaat, wettelijk gezien, de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van een sanctie alleen bij gemeenten, niet bij UWV.

Beleidsoptie: geoormerkt budget voor intensivering monitoring WW
Meer monitoring vergroot de zoekinspanningen van (een deel van de) uitkeringsgerechtigden, wat leidt tot meer uitstroom en daarmee tot een lagere structurele werkloosheid, en ex post tot lagere uitkeringslasten. Meer monitoring leidt ook tot meer uitstroom zonder dat er werk is gevonden. Hierdoor dalen wel de uitkeringslasten, maar neemt de structurele werkloosheid niet af. Intensievere monitoring kan vorm krijgen door vaker te controleren op het aantal sollicitaties, door meer naar de kwaliteit en serieusheid van de sollicitaties te kijken, en door meer gebruik te maken van controle in een face-to-face-gesprek met een klantmanager in plaats van administratieve controle of een combinatie hiervan. Het intensiveren van monitoren heeft het meeste effect als het wordt gericht op de groep die a priori al een lage kans heeft op uitstroom naar werk (Abbring et al. 2005, Van den Berg et al. 2004). Intensievere monitoring leidt ex post tot een verlaging van de structurele werkloosheid, inkomensongelijkheid en armoede.

Beleidsoptie: ontheffen van bepaalde groepen van sollicitatieplicht
In de bijstand worden mensen met grote fysieke, psychische of psychosociale problemen al ontheven van de sollicitatieplicht. Het idee daarachter is dat deze andere problemen eerst aandacht behoeven. Ook alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar kunnen ontheffing aanvragen.[37] Het ontheffen van de sollicitatieplicht van andere groepen, zoals oudere werkzoekenden of mensen die langdurig mantelzorg verlenen, zal de zoekinspanningen van die groepen verlagen (Hullegie en Van Ours 2014, Lammers et al. 2013). Als de a-priorikans dat oudere werkzoekenden uitstromen naar werk klein is, heeft zelfs een halvering van de zoekinspanningen geen groot effect op de structurele werkloosheid. Ook het ontheffen van langdurig mantelzorgers zal door de beperkte omvang van de groep een gering effect hebben op de structurele werkloosheid.

Beleidsoptie: afschaffen van alle verplichtingen
Door het afschaffen van alle verplichtingen omtrent zoekinspanningen zal er minder intensief naar een baan gezocht worden, waardoor het langer duurt voordat matches tot stand komen en er minder matches tot stand komen. Door de lagere zoekinspanning is werkloosheid langduriger, wat de kans op het vinden van een baan verder verkleint. Dit alles leidt tot een stijging van de structurele werkloosheid. Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal de structurele werkloosheid toenemen, omdat er weinig financiele prikkels zijn om te zoeken naar werk aangezien de hoogte van een bijstandsuitkering voor een gezin gelijk is aan het netto inkomen van een fulltimebaan tegen minimumloon.

Van een bijstandsregeling zonder zoekverplichting kan bovendien een aanzuigende werking uitgaan voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt als er niet langer een zoekverplichting bestaat. Hierdoor zal de structurele werkloosheid verder oplopen. Het effect op structurele werkloosheid is waarschijnlijk aanzienlijk. Van den Berg en Van der Klaauw (2013) laten zien dat het afschaffen van alle verplichtingen in de WW leidt tot een 15% lagere maandelijkse werkhervattingskans. Als afschaffing van alle verplichtingen een minstens even groot effect heeft op bijstandsgerechtigden, leidt deze beleidsoptie tot 0,5% hogere structurele werkloosheid. Ex ante is het budgettaire beslag 0, ex post daarentegen lopen de uitgaven aan uitkeringen en de inkomensongelijkheid op.

4.3.9 Bonussen
Een bonus voor uitkeringsgerechtigden die een baan vinden en duurzaam (minimaal zes maanden) uitstromen, blijkt de uitstroom naar werk niet te vergroten. Waar dezelfde onderzoekspopulatie (bijstandsgerechtigden in Rotterdam) niet gevoelig was voor een bonus, bleek ze wel gevoelig voor sancties (Van der Klaauw en Van Ours 2013). Ook Van den Berg en Van der Klaauw (2013) vinden geen effect van bonussen. In een serie Amerikaanse

37 In Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel1 is het afschaffen van de ontheffing voor alleenstaande ouders van jonge kinderen opgenomen als beleidsoptie (Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 1, blz. 80).

experimenten in de jaren tachtig werden eerder wel positieve effecten gevonden van een bonus.[38] De effecten waren echter klein, waardoor de bonus niet kosteneffectief was.

Het verschil in effect tussen bonussen en sancties kan het gevolg zijn van de tijdshorizon waarop de prikkel werkt. Te weinig inspanningen om werk te vinden kunnen middels een sanctie direct leiden tot een korting op de uitkering, terwijl een bonus ergens in de toekomst een beloning geeft voor voldoende zoekinspanning nu. Waar een sanctie dus direct gevoeld wordt, wordt een bonus pas in de toekomst gevoeld, terwijl zowel een systeem met sancties als een systeem met bonussen voldoende zoekinspanning *op dit moment* vereist. Daarnaast heeft de sanctie betrekking op iets dat de werkzoekende direct kan beïnvloeden met zijn gedrag (zoekinspanning), terwijl een bonus betrekking heeft op het vinden van een baan, waar de werkzoekende alleen indirect invloed op kan uitoefenen (meer zoekinspanningen geven een hogere kans op het vinden van een baan, maar is geen garantie). Ook kan *loss aversion* een rol spelen. Werkzoekenden vinden het dan erger om iets te verliezen dat ze al hebben (een uitkering) dan iets te winnen dat ze nog niet hebben (een bonus).

Bij toepassing van een bonusstructuur bij kortdurend werklozen bestaat bovendien het gevaar dat de bonus een aanzuigende werking heeft op de werkloosheidsuitkering. Mensen kiezen dan bewust voor een (korte) periode van werkloosheid om te kunnen profiteren van de bonus. Dat levert veel extra kosten op zonder dat het tot kortere uitkeringsduren leidt, en mogelijk zelfs extra uitkeringslasten met zich meebrengt.

De meest kansrijke vormgeving van een bonus qua kosteneffectiviteit is een relatief lage bonus met een lange kwalificatieperiode voor de 50% werkzoekenden met de laagste kans op uitstroom (Decker et al. 2005). In het Verenigd Koninkrijk wordt binnen het *Employment Retention and Advancement* (ERA) programma een werkhervattingsbonus (en scholingsbonus) ingezet als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen. Alhoewel het totale pakket een positief effect had op participatie en inkomen, met name voor langdurig werklozen, is niet met zekerheid te zeggen welk deel van het totale effect toegeschreven kan worden aan de aanwezigheid van de bonus.

Beleidsoptie: Bonus voor langdurig werklozen als ze werk vinden
Eerdere toepassing van een bonus voor bijstandsgerechtigden bij duurzame uitstroom naar werk bleek niet effectief in het stimuleren van (duurzame) uitstroom naar werk (Van der Klaauw en Van Ours 2013). Grootschalige inzet van bonussen voor langdurig werklozen lijkt daarom niet de aangewezen manier, omdat de kosten die hiervoor gemaakt worden, volledig *deadweight loss* zijn: de gerealiseerde uitstroom zou ook tot stand zijn gekomen zonder de bonus. Het effect op structurele werkgelegenheid, productiviteit, armoede en inkomensongelijkheid is nihil. Omdat eerder in de VS wel positieve resultaten zijn gevonden en er vele manieren te bedenken zijn waarop een bonus kan worden

38 Zie Anderson (1992), Decker (1994), Decker en O'Leary (1995) en O'Leary et al. (1995).

vormgegeven, zou wel op kleine schaal door middel van experimenteel onderzoek geëxperimenteerd kunnen worden met verschillende manieren om een bonus vorm te geven.

4.3.10 *Targeting* en de uitvoeringspraktijk

Veel wetenschappelijke inzichten, ook die uit Nederlandse studies, bereiken maar moeilijk de klantmanagers op de werkvloer die beslissen welk instrument ingezet wordt voor een werkzoekende. Bestaande kennis over wat werkt voor wie, wordt daardoor onvoldoende benut. Klantmanagers zien zichzelf als professionals, die zelf de beste inschatting kunnen maken van de manier waarop hun klanten het meest geholpen kunnen worden. Koning (2012) verklaart dit door de grote afstand tussen aan de ene kant de abstracte uitkomsten van onderzoek die een schatting geven van de gemiddelde toegevoegde waarde van een instrument, vaak gemeten geruime tijd na inzet van het instrument, en aan de andere kant de behoefte van de klantmanager aan concrete informatie met een gezicht, liefst direct toepasbaar op een specifieke klant.

Uiteindelijk beslist de klantmanager of aanvullende dienstverlening wordt ingezet en welke instrumenten daarbij worden benut. Tussen de organisatie en de klantmanagers is sprake van een sturingsprobleem: het is onmogelijk voor de organisatie om de keuzes van alle klantmanagers te controleren, waardoor de klantmanagers hun eigen afweging maken welk instrument in te zetten op basis van hun ervaringen en overtuigingen. Het resultaat van die afweging van de klantmanager hoeft niet overeen te komen met de voor de organisatie optimale beslissing. Bijvoorbeeld als de klantmanager zich baseert op de ervaringen van slechts enkele individuen en minder goed op de hoogte is van wetenschappelijke inzichten omtrent wat werkt voor wie, of als de klantmanager de kosten van een programma niet laat meewegen in zijn beslissing welk instrument in te zetten.

Hoewel klantmanagers zichzelf zien als professionals, wordt er breed in beleidsrapporten en -onderzoeken geconcludeerd dat het hoognodig is dat de uitvoering door klantmanagers geprofessionaliseerd wordt (Hazelzet en Van der Torre 2015, Fermin en Besseling 2011, Groenewoud et al. 2014). Daarbij is het ook belangrijk dat er binnen organisaties meer gestuurd wordt op vakmanschap. Dat gebeurt op dit moment nog onvoldoende, waardoor een prikkel ontbreekt hierin te investeren (Fermin en Besseling 2011; Groenewoud et al. 2014).

In diverse landen is geëxperimenteerd met een geautomatiseerd systeem van *profiling* en *targeting* (Frölich 2008, Lechner en Smith 2007). Zo'n systeem geeft de klantmanager op basis van allerlei kenmerken van de werkzoekende (al dan niet bindend) advies welk beschikbaar programma het optimale programma is om deze werkzoekende aan het werk te helpen. Wetenschappelijke inzichten en/of onderzoek binnen de eigen organisatie

vormen de bron van het systeem. In Nederland wordt door UWV gewerkt aan een dergelijk systeem binnen de businesscase 'Integraal dienstverleningsmodel Werkloosheidswet'.[39]

Als klantmanagers beschikken over een geautomatiseerd systeem voor *profiling* en *targeting*, betekent dat echter niet automatisch dat ze de keuze voor een instrument daardoor laten beïnvloeden. In Zwitserland werd aan een deel van de klantmanagers een systeem beschikbaar gesteld dat voor iedere werkzoekende aangeeft wat op basis van wetenschappelijke kennis het optimale programma voor deze persoon is om hem zo snel mogelijk aan het werk te helpen. Klantmanagers mochten zelf beslissen wat ze met deze informatie deden, ze mochten die ook negeren. Dat laatste was ook precies wat ze deden. Ze hechtten meer waarde aan hun eigen opvattingen dan aan het gegeven advies en negeerden dat (Behncke et al. 2009).

Hoewel het in principe mogelijk is dat klantmanagers beter weten welk programma het meest effectief is voor een werkzoekende dan een statistisch *targeting*-instrument, blijkt dit in de praktijk zelden het geval te zijn. Een klantmanager beschikt naast 'harde' informatie (zoals leeftijd en opleiding) over een werkzoekende ook over meer 'zachte' informatie, zoals motivatie, communicatieve vaardigheid en de eerste indruk die iemand maakt. Als deze zachte informatie bepalender is voor het profijt dat een werkzoekende kan halen uit een programma dan harde kenmerken, dan zou de klantmanager beter dan een statistische *targeting*-tool in staat moeten zijn om het juiste re-integratieprogramma voor een specifiek individu te kiezen. In de praktijk blijken klantmanagers echter niet beter in het *targeten* van werkzoekenden dan een computerprogramma op basis van statistische informatie (Bell en Orr 2002, Lechner en Smith 2007) of zelfs willekeurige toewijzing van werkzoekenden aan een programma (Lechner en Smith 2007). Ook Lagerström (2011) laat zien dat klantmanagers met name goed zijn in begeleiden en minder goed in het kiezen van het juiste programma voor een werkzoekende.

Profiling kan ook worden gebruikt om de beschikbare middelen voor monitoring zo efficiënt mogelijk in te zetten. Het gebruik van risicoprofielen om monitoring gericht in te zetten is, in tegenstelling tot het gebruik van *targeting* om een programma te kiezen, al wel meer gemeengoed.

Beleidsoptie: profiling/targeting instrument ontwikkelen en (stimuleren van) standaard inzetten
Het kwantificeren van de opbrengst van een dergelijke *targeting/profiling*-tool is lastig. In potentie versnelt *targeting/profiling* de uitstroom naar werk, doordat met behulp van de tool de (statistisch gezien) kortste weg naar werk uitgestippeld wordt. Door snellere uitstroom naar werk daalt de structurele werkloosheid en verliezen werkzoekenden minder van hun productiviteit. Door gerichte inzet van instrumenten is er minder *deadweight loss* en worden kosten bespaard. Verplicht gebruik van de tool zou erg ver

39 Reactie van het kabinet op de Evaluatie van de Wet SUWI en de Beleidsdoorlichting van het uitvoeringsartikel 11 op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

ingrijpen in de autonomie van gemeenten. Gebruik van de tool kan bij gemeenten daarom slechts gestimuleerd worden.

Beleidsoptie: informatiesysteem 'wat werkt voor wie' invoeren/faciliteren
Als een informatiesysteem wordt ontwikkeld, waarin wetenschappelijk aangetoonde causale effecten van 'wat werkt voor wie' worden bijgehouden, dan kunnen klantmanagers van gemeenten en UWV dit informatiesysteem gebruiken om hun beleid op te baseren.

Omdat het aan de klantmanagers zelf is om gebruik te maken van de informatie, is het onzeker of en hoe de informatie benut zal worden en kan niet gekwantificeerd worden hoe groot de besparingen zijn.

Beleidsoptie: scholing van klantmanagers in evidence based werken
Door klantmanagers te scholen in het *evidence based*-werken wordt kennis over wat werkt voor wie beter benut en gebruikt. Als hierdoor snellere uitstroom naar werk gerealiseerd wordt, dan daalt de structurele werkloosheid.

Beleidsoptie: verplichting om bij invoering van iedere nieuwe maatregel een evaluatieprotocol te leveren en data te verzamelen
Al in 2001 werd in het Interdepartementaal beleidsonderzoek 'Aan de slag!' geconstateerd dat er een betere administratie bijgehouden moet worden van de toepassing van instrumenten (IBO 2001). Zonder een goede administratie waarin wordt bijgehouden aan wie, wanneer, welk instrument is aangeboden en wie ook daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van het aangeboden instrument, kan er achteraf überhaupt geen onderzoek plaatsvinden naar de effectiviteit van het instrument. Met een evaluatieprotocol en goede administratie kan een nieuwe maatregel goed geëvalueerd worden en de opgedane kennis gebruikt worden in een *profiling/targeting*-systeem. Kwantificering van de opbrengst van deze beleidsmaatregel is moeilijk, maar met de opgedane kennis kan inefficiënte inzet van instrumenten voorkomen of op zijn minst beperkt worden. Het verlaagt de structurele werkloosheid en gezien de beperkte kosten kan deze optie als 'no regret' worden bestempeld.

4.4 Uitvoering

De Rijksoverheid bepaalt het budget dat beschikbaar is voor actief arbeidsmarktbeleid, maar de vormgeving en uitvoering van het actief arbeidsmarktbeleid is in Nederland in handen van UWV en gemeenten, die daarbij met elkaar en met private partijen kunnen, en soms ook moeten, samenwerken. De manier waarop actief arbeidsmarktbeleid wordt uitgevoerd - centraal of decentraal, publiek of privaat, in samenwerking - kan gevolgen hebben voor de efficiëntie en effectiviteit van (het stelsel van) actief arbeidsmarktbeleid. Deze paragraaf gaat in op het uitvoeringsstelsel en de gevolgen die keuzes in dat stelsel met zich meebrengen.

4.4.1 De organisatie van de uitvoering

In de afgelopen decennia is het stelsel vaak veranderd, waarbij golfbewegingen zichtbaar zijn in verschuivingen van decentraal naar centraal en weer terug, van publiek naar privaat en met een wisselende rol van sociale partners versus de overheid.[40] In de jaren tachtig was de uitvoering van de WW en de WAO nog bedrijfstakgewijs, met een grote rol voor werkgevers en werknemers. Daarna werd in de jaren negentig in eerste instantie gekozen voor een nieuwe structuur met een grotere rol voor de markt, maar rond de eeuwwisseling werd de koers opnieuw verlegd. Ditmaal in de richting van de overheid met de oprichting van één uitvoeringsorganisatie (UWV) in 2002.

De uitvoering van de bijstand is sinds 1996 (Algemene bijstandswet, ABW) de verantwoordelijkheid van gemeenten. In 2004 kwam daar de financiële verantwoordelijkheid bij (Wet Werk en Bijstand, WWB). De gemeenten kregen naast budget voor het verstrekken van uitkeringen, het I(nkomens)-deel, ook een budget voor het aan het werk helpen van bijstandsgerechtigden, het W(erk)-deel. Met de invoering van de Participatiewet in 2015 is het W-deel opgegaan in het participatiebudget en zijn gemeenten ook verantwoordelijk geworden voor mensen die niet meer de Wsw kunnen instromen en voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen (zie tekstkader ‘De Participatiewet’).

Het uitvoeringsstelsel, schematisch weergegeven in figuur 4.10, is geregeld in de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Alle actoren, op de SVB na, hebben ook een rol bij het uitvoeren van actief arbeidsmarktbeleid. Het ministerie van SZW is systeemverantwoordelijk, UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van alle werknemersverzekeringen en re-integratie van werkzoekenden met een WW-, WAO-/WIA- en Wajonguitkering en de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Het Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen (BKWI) en het Inlichtingenbureau (IB) zijn verantwoordelijk voor de informatie-uitwisseling tussen UWV, SVB en gemeenten. Zij spelen op die manier een rol bij het functioneren van de ketensamenwerking. Tot slot wordt de cliëntinspraak geregeld via de Landelijke Cliëntenraad (LCR).

Recentelijk vond de verplichte vijfjaarlijkse evaluatie van de Wet SUWI plaats. Belangrijkste conclusies met betrekking tot het stelsel zijn dat de oorspronkelijke doelstelling van een beter beheersbare uitvoeringspraktijk is gerealiseerd. Het stelsel kenmerkt zich door een heldere scheiding tussen beleid/aansturing enerzijds en uitvoering anderzijds en de verantwoordelijkheden zijn helder binnen het stelsel. De onderzoekers concluderen dat het huidige stelsel vooral geëquipeerd is voor een efficiënte, rechtmatige en beheersbare uitvoering en minder voor maatwerk en responsiviteit (Panteia 2015a). In zijn reactie geeft het kabinet aan dat de mogelijkheden voor maatwerk in de WW inderdaad beperkt zijn op dit moment, al is (en komt) er tijdelijk

40 Zie Van Gestel et al. (2009) voor een uitgebreide beschrijving en analyse van de ontwikkeling van het stelsel.

De Participatiewet

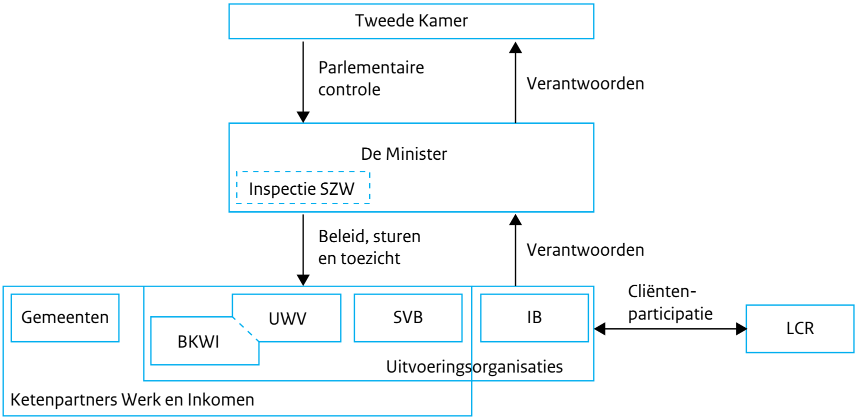
De Participatiewet vervangt per 1 januari 2015 de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jonggehandicapten (Wajong). Dit heeft gevolgen voor iedereen die daarvoor onder een van deze wetten viel, uitgezonderd volledig en duurzaam arbeidsongeschikte personen die al onder de Wajong vielen. Op het terrein van re-integratie bepaalt de Participatiewet dat:

– aan bijstandsgerechtigden meer eisen worden gesteld: ze zijn niet alleen verplicht aangeboden werk te aanvaarden en behouden, maar moeten ook bereid zijn maximaal drie uur per dag te reizen, de Nederlandse taal voldoende beheersen en een tegenprestatie verrichten voor hun bijstandsuitkering.
– nieuwe instroom jonggehandicapten die kunnen werken, onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. Die biedt hun hulp bij het vinden van werk en kent (onder voorwaarden) een bijstandsuitkering toe. Alle overige jonggehandicapten (nieuwe instroom jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben en jonggehandicapten die al vóór 1 januari 2015 een Wajong-uitkering ontvingen) blijven onder verantwoordelijkheid van UWV vallen.
– de sociale werkvoorziening alleen blijft bestaan voor mensen die er op 31 december 2014 een vast contract hadden. Nieuw instromen is niet meer mogelijk. Mensen met een Wsw-indicatie op 31 december 2014 en een bijstandsuitkering kunnen terecht bij de gemeente voor hulp bij het vinden van werk. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het aanbieden van beschut werk aan mensen die door een arbeidsbeperking alleen in een beschutte, aangepaste omgeving kunnen werken. Alle gemeenten samen krijgen geld om, in de structurele situatie, in totaal 30.000 beschutte werkplekken te organiseren.

De invoering van de Participatiewet gaat samen met een korting op het totale participatiebudget. De som van het W-deel van het WWB participatiebudget en het Wsw-budget was in 2014 nog 3,1 miljard euro. In 2015 daalde het totale geïntegreerde participatiebudget voor de Participatiewet (uitvoering re-integratie bijstand, Wsw en een deel van de Wajong) naar 2,9 miljard euro. In 2019 zal dit verder gedaald zijn naar 2,3 miljard euro. Deze korting op het participatiebudget rust volledig op de afbouw van de Wsw. Het I-deel stijgt juist door het toevoegen van middelen voor het instrument loonkostensubsidie.

Figuur 4.10

Schematische weergave van de huidige situatie



Bron: Panteia (2015).

extra budget voor bepaalde groepen. Daarnaast verwacht het kabinet dat door de decentralisatie naar gemeenten er voor mensen in de Participatiewet juist meer ruimte komt voor maatwerk.

Hoe de uitvoering ook wordt georganiseerd, de totstandkoming van een efficiënte uitvoering heeft tijd nodig. Het is belangrijk dit aspect in het oog te houden bij het implementeren van wijzigingen in de uitvoering. Iedere wijziging brengt een overgangsperiode met zich mee, waarin de organisatie en de mensen die daarin werken, moeten wennen aan de nieuwe situatie en soms ook aan de nieuwe organisatiecultuur in de gefuseerde organisatie (Van Gestel et al. 2009). Vaak gaan organisatiewijzigingen ook gepaard met ontslaggolven, waarmee waardevolle kennis verloren kan gaan. Reorganiseren van de uitvoering kan op zichzelf dus negatieve gevolgen hebben voor de effectiviteit van het stelsel, zeker wanneer het te vaak gebeurt.

4.4.2 Financiële prikkels in de uitvoering

Door de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd, verschillen gemeenten en UWV in de prikkels die zij hebben om mensen aan het werk te helpen. Gemeenten hebben in het huidige systeem andere en sterkere prikkels dan het UWV.

Gemeenten hebben een sterke financiële prikkel om zo efficiënt mogelijk te werken, omdat ze een vast budget ontvangen voor bijstandsuitkeringen.[41] Dit budget wordt eerst op nationaal niveau bepaald op basis van de verwachte volumeontwikkeling van de Participatiewet. Dit totaalbudget wordt vervolgens verdeeld over alle gemeenten op basis van een objectief verdeelmodel.[42,43] Tekorten moeten gemeenten zelf aanvullen en overschotten mogen ze houden. De financiële prikkel die gemeenten in 2004 kregen met invoering van de WWB had in de jaren daarna de bijwerking dat het gemeenten aanzette hun klantenbestand door te lichten op klanten die aanspraak konden maken op een Wajong-uitkering. Omdat de Wajong geheel voor rekening van het Rijk kwam, bespaarde dit gemeenten direct veel geld (Van Vuuren et al. 2011).

Een financiële prikkel zoals de gemeenten die hebben, heeft UWV niet. De prikkel voor UWV moet komen van prestatieafspraken die gemaakt worden met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De maximale sanctie op het niet voldoen aan deze afspraken is ontslag van het bestuur (De Graaf-Zijl et al. 2010).

Werkgevers die het eigen risico dragen, hebben per definitie een sterke prikkel om de periode van werkloosheid zo kort mogelijk te houden. Zij zijn verantwoordelijk voor zowel betaling van de uitkering als voor re-integratie.

Keerzijde van een sterke financiële prikkel door middel van één totaalbudget zoals gemeenten die hebben, is dat de aandacht zó op snelle uitstroom naar werk kan komen te liggen, dat dienstverlening aan de minst kansrijke groepen op een laag pitje komt te staan. Dit 'loont' immers (op de korte termijn) veel minder. Meer maatschappelijke doelen (zoals participatie van mensen met een zeer lage arbeidsproductiviteit) kunnen naar de achtergrond verdwijnen als de uitvoerder daar niet specifiek op wordt afgerekend. Voor bepaalde groepen geldt immers dat het verhogen van de arbeidsparticipatie meer kost dan het oplevert (Koning 2016, zie ook paragraaf 4.3.7).

41 Deze financiële prikkel wordt wel gedempt, doordat gemeenten een beroep kunnen doen op een vangnet bij een budgetoverschrijding. Het eigen risico voor gemeenten wordt hierdoor feitelijk gemaximeerd op 7,5% van het budget.
42 Het objectieve verdeelmodel berekent voor iedere gemeente de verwachte bijstandsuitgaven op basis van kenmerken van de gemeente en haar inwoners.
43 Bij kleine gemeenten (tot 15.000 inwoners) is de verdeling geheel op basis van historische kosten, bij middelgrote gemeenten (15.000 tot 40.000 inwoners) is de verdeling gedeeltelijk op basis van historische kosten en gedeeltelijk op basis van het objectieve verdeelmodel.

4.4.3 Centraal of decentraal

Een deel van het actief arbeidsmarktbeleid wordt centraal uitgevoerd (UWV)[44] en een deel decentraal (gemeenten).[45] De laatste jaren is er steeds meer gedecentraliseerd naar gemeenten. Na de WWB in 2004 volgden in 2015 een deel van de Wajong en de Wsw, als onderdeel van de Participatiewet.

Het onderscheid centraal-decentraal is niet zwart-wit. Door binnen een centraal aangestuurde organisatie als UWV te werken met regiokantoren (deconcentratie) en binnen arbeidsmarktregio's samen te werken met gemeenten, kan ook een centraal aangestuurde organisatie meer maatwerk bieden en inspelen op regionale verschillen met de aangeboden dienstverlening. Andersom bundelen kleine gemeenten hun krachten in bijvoorbeeld een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) om schaalvoordelen te kunnen behalen.

Het Nederlandse systeem met een gedeelde verantwoordelijkheid voor een centrale en decentrale uitvoerder is niet uniek. Veel landen hebben zowel nationale als regionale en/of lokale uitvoerders. Er is de laatste jaren wel een trend naar decentralisatie (OESO 2009). Zwitserland (waar de kantons op veel terreinen een grote rol spelen), Finland en Denemarken hebben bijvoorbeeld ook een sterk gedecentraliseerd systeem.

Decentrale uitvoering biedt de mogelijkheid om de prestaties van verschillende uitvoerders met elkaar te vergelijken en hen onderling te laten 'concurreren'. Zo geeft het verdeelmodel van het totale budget van de Participatiewet een prikkel aan gemeenten om bovengemiddeld te presteren in het terugbrengen van het aantal uitkeringen. Als zij immers goed presteren, zullen ze geld overhouden (of zelf in ieder geval niet hoeven toeleggen). Deze benchmark kan gemeenten helpen om van elkaar te leren. Bij centrale uitvoering kan benchmarking wel worden gebruikt om bijvoorbeeld regio's te vergelijken, maar kunnen daar vervolgens geen financiële consequenties voor de regio's aan verbonden worden. Bij slechte prestaties zullen tekorten immers uiteindelijk altijd opgevangen moeten worden door de centrale organisatie.

Een decentrale uitvoering maakt bovendien een meer integrale benadering mogelijk. Een deel van de uitkeringsgerechtigden heeft problemen op meer gebieden dan alleen werk en inkomen. Daardoor hebben ze ook met andere gemeentelijke instanties te maken, zoals (jeugd-)zorginstanties, schuldsanering en Wmo. Een integrale benadering van de problemen van deze groep mensen is het best uitvoerbaar wanneer de uitvoering hiervan op hetzelfde niveau is georganiseerd.

Ten slotte biedt decentrale uitvoering meer ruimte voor maatwerk. Gemeenten kunnen hun beleid afstemmen op de behoeften van de lokale of regionale arbeidsmarkt en inspelen op de specifieke samenstelling van de beroepsbevolking en de populatie

44 UWV werkt in de praktijk voor een groot deel wel regionaal, maar de aansturing is centraal.
45 Er wordt ook samengewerkt tussen deze partijen, zie paragraaf 4.4.5.

uitkeringsgerechtigden in hun gemeente. Regionale arbeidsmarkten kunnen sterk verschillen, onder andere in de demografie van de beroepsbevolking, de sectorale samenstelling van de werkgelegenheid en de mate van arbeidsmarktkrapte. Lokale uitvoerders kunnen beter en sneller inspelen op veranderingen hierin door de beleidsvrijheid die zij hebben.

Vooral in vergelijking met kleine gemeenten kunnen schaalvoordelen te behalen zijn met centrale uitvoering. In een kleine gemeente is het aantal bijstandsontvangers klein, waardoor de uitvoering relatief duur is. Veel kleine gemeenten kiezen er daarom voor om samen met andere gemeenten op te trekken bij de uitvoering, in de vorm van een Intergemeentelijke Sociale Dienst (Cebeon 2010). Gemeenten zoeken hierbij naar een optimale schaalgrootte. De optimale omvang van uitvoerders is echter niet bekend (CPB 2013). Afhankelijk van de vormgeving is een nadeel van een Intergemeentelijke Sociale Dienst dat het de financiële prikkel van een individuele gemeente vermindert, omdat winst en verlies soms gedeeld worden met de samenwerkende gemeenten. Ook is de democratische controle lastiger, omdat niet duidelijk is wie verantwoordelijk is/zijn.

Een centrale organisatie heeft meer zicht op de arbeidsmarkt in omringende regio's waar ook kansen kunnen liggen voor werkzoekenden. Ten slotte zorgt een centrale uitvoering voor een (meer) gelijke behandeling van gelijke gevallen. De begeleiding en voorzieningen waarop een werkzoekende aanspraak kan maken, kunnen verschillen per gemeente bij een decentrale uitvoering.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat de decentralisatie van overheidstaken de totale overheidsuitgaven kan verminderen, mits de decentralisaties goed zijn vormgegeven (CPB 2013). Specifiek voor Nederland zijn er enkele onderzoeken naar de WWB, die suggereren dat de totale bijstandsuitgaven zijn gedaald als gevolg van decentralisatie (Kok et al. 2007, Van Es 2010). Daar staat de eerdergenoemde afwenteling naar de Wajong tegenover. Met de invoering van de Participatiewet is die afwenteling moeilijker geworden.

Beleidsoptie: decentralisatie van de activatie van WW'ers en arbeidsgehandicapten uit de WGA naar gemeenten

Gemeenten zijn met de invoering van de Participatiewet verantwoordelijk voor de re-integratie van een grote groep werkzoekenden met veelal een flinke afstand tot de arbeidsmarkt. Door de activering van WW'ers en arbeidsgehandicapten uit de WGA over te hevelen naar de gemeenten, kunnen werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, ongeacht wat voor type uitkering zij ontvangen, aan één loket geholpen worden bij re-integratie op de arbeidsmarkt. Het verstrekken van de WW- of WGA-uitkering blijft in handen van UWV.[46] Door de activatie van WW'ers en WGA'ers door gemeenten te laten uit-

46 Gezien het verzekeringskarakter van de WW en de sterke banden met sectoraal beleid van werkgevers en werknemers is niet evident dat overhevelen van de uitkeringsverstrekking naar gemeenten mogelijk is.

voeren, wordt het lonender om al in een vroeg stadium van de werkloosheidsperiode voldoende dienstverlening in te zetten om langdurige werkloosheid te voorkomen. Ook bij samenloop van verschillende uitkeringen komt de activatie in één hand.

Voor WW'ers die na de maximale WW-duur recht hebben op een bijstandsuitkering (een op de zes max-WW'ers) hebben gemeenten een grote prikkel om uitstroom naar werk te realiseren. Als dat lukt voor het einde van de WW-periode, betekent dat immers dat de gemeente geen bijstandsuitkering hoeft te betalen. Als het financiële risico bij UWV blijft, hebben gemeenten voor WW'ers die niet (direct) bijstandsgerechtigd zijn na de maximale WW-duur, weinig financieel belang bij een zo snel mogelijke uitstroom naar werk. Gemeenten zullen hier dus geprikkeld moeten worden met aanvullende financiële prikkels, bijvoorbeeld door middel van een bonus. Deze bonus zal wel op een slimme manier moeten worden vormgegeven, om te voorkomen dat gemeenten werkzoekenden gaan 'helpen' die eigenlijk geen hulp nodig hebben om op een gemakkelijke manier de bonus binnen te halen.

Nadeel van deze beleidsoptie is dat fraudebestrijding lastiger is bij gescheiden activatie en betaling. Ook zullen er grotere verschillen ontstaan in geboden dienstverlening aan WW'ers en hebben WW'ers en WGA'ers voortaan met twee loketten te maken.

Beleidsoptie: decentralisatie van de activatie van WW'ers na zes maanden WW naar gemeenten en activatie arbeidsgehandicapten uit de WGA naar gemeenten
Een variant op de vorige beleidsoptie zou kunnen zijn om pas na zes maanden WW de gemeenten de activatie van WW'ers te laten overnemen. In die eerste zes maanden zijn de meeste WW'ers uitgestroomd naar werk. Ook is de basisdienstverlening van UWV het meest effectief voor groepen met een vrij korte afstand tot de arbeidsmarkt. Werkzoekenden die al zes maanden een uitkering ontvangen, lopen risico op langdurige werkloosheid en hebben mogelijk baat bij meer begeleiding dan alleen de basisdienstverlening van UWV. Nadeel hiervan is dat mensen die instromen in de WW en tot een risicogroep behoren voor langdurige werkloosheid, zes maanden moeten 'wachten' tot ze meer intensieve hulp van de gemeente kunnen krijgen bij het vinden van werk (in vergelijking met activatie naar gemeenten vanaf dag nul). In deze variant heeft een bonus voor gemeenten die iemand succesvol naar werk begeleiden, ook minder adverse effecten in de vorm van *deadweight loss*.

4.4.4 Publiek, privaat en publiek-private samenwerking
Hoewel de uitvoering van het actief arbeidsmarktbeleid in handen is van publieke organisaties, kunnen private partijen wel een rol spelen. UWV en gemeenten kunnen (delen van) re-integratie-instrumenten (met name arbeidsbemiddeling en scholing) inkopen bij private uitvoerders. Ook werkgevers die eigenrisicodrager zijn en de verzekeraars waarbij eigenrisicodragers zich eventueel kunnen verzekeren, kunnen diensten inkopen bij private uitvoerders.

Vlak na de eeuwwisseling nam de private markt voor re-integratiediensten een hoge vlucht. Vooral na de invoering van de IRO's (Individuele Re-integratie Overeenkomst) nam het aantal re-integratiebedrijven hard toe. Tegenvallende resultaten zorgden er echter voor dat nog geen tien jaar later de uitbesteding van re-integratiediensten weer op z'n retour was (Van Gestel et al. 2009).

In veel landen is sprake van zowel publieke als private uitvoering, waarbij er een trend lijkt te zijn in de richting van meer private uitvoering. Australië gaat daarin het verst. Daar is geen publieke uitvoering meer, maar is al het actief arbeidsmarktbeleid geprivatiseerd, waarbij de landelijke overheid trajecten aanbesteedt (Martin 2015).

Private uitvoering kan een aantal voordelen hebben. Ten eerste kunnen private uitvoerders zich specialiseren in een bepaalde doelgroep en daardoor die doelgroep beter begeleiden. Met name voor kleinere gemeenten, en voor specifieke groepen arbeidsongeschikten, kan het lastig zijn speciaal afgestemde begeleiding te geven binnen de publieke organisatie. Private bedrijven die zich specialiseren, kunnen meerdere gemeenten bedienen voor de desbetreffende specifieke groep.

Ten tweede zijn private partijen gemakkelijker via financiële prikkels, concurrentie en het reputatiemechanisme te stimuleren om zoveel mogelijk mensen naar werk te begeleiden binnen een beperkt budget. Daarvoor zijn echter wel slimme contracten nodig. Private bedrijven die worden beoordeeld op plaatsingspercentages via *no-cure-no-pay-* of *no-cure-less-pay*-contracten, zijn geneigd werkzoekenden te helpen die de beste kansen hebben op werk (afroming, *cherry picking*). Bovendien hebben ze een prikkel om vooral te focussen op zo snel mogelijke uitstroom van werkzoekenden en niet op zo duurzaam mogelijke uitstroom. Een slim contract bevat de juiste financiële prikkels, gericht op het bereiken van duurzame plaatsing van mensen die zonder hulp moeilijk aan een baan komen. Afroming kan worden bestreden door de aanbesteding te organiseren rond zo homogeen mogelijke groepen werkzoekenden. Dit laatste is in het verleden lastig gebleken (Kok en Groot 2004, Groot et al. 2002). Langdurige contracten stimuleren tot het waarmaken van de beloftes via het reputatiemechanisme. Door het reputatiemechanisme heeft de private uitvoerder een prikkel om kwaliteit te leveren, zelfs als gewerkt wordt zonder *no-cure-no-pay*-contract. Onvoldoende resultaat zal immers leiden tot minder of geen opdrachten. Kanttekening hierbij is wel dat de kwaliteit en de prestatie van uitvoerders lastig te meten zijn, omdat de kans op het vinden van een baan niet alleen afhangt van de kwaliteit van de begeleiding, maar ook van de kenmerken van de werkzoekende. Daarnaast is vaak pas na langere tijd duidelijk hoe duurzaam de uitstroom is en of de cliënt niet in een baan ver onder zijn niveau is terechtgekomen (De Graaf-Zijl et al. 2005).

Mogelijk nadeel van private uitvoering is dat er kosten gemaakt moeten worden voor de aanbestedingsprocedure. Door contracten voor langere duur af te sluiten, kunnen de kosten (per contractjaar) van de aanbesteding beperkt worden, maar met het afsluiten van langdurige contracten gaat ook een deel van de voordelen (concurrentie) verloren. Een ander nadeel is dat er expertise nodig is om niet alleen op prijs, maar ook op kwaliteit aan

te besteden. Met name bij kleine gemeenten kan expertise een probleem zijn. Samenwerkingsverbanden zoals de eerdergenoemde ISD (Intergemeentelijke Sociale Dienst) kunnen hierin uitkomst bieden. Daarnaast kunnen private bedrijven schaalnadelen hebben ten opzichte van een landelijke uitvoeringsorganisatie als UWV.

De voordelen die private uitvoering in theorie heeft, blijken in de praktijk tegen te vallen. Er zijn aanwijzingen dat het bovengenoemde reputatiemechanisme niet goed werkt en dat er sprake is van afroming (De Graaf-Zijl et al. 2005, Koning en Heinrich 2010). Ook blijkt dienstverlening aan werklozen bij private uitvoering veel duurder (en daardoor niet kosteneffectief) dan bij publieke uitvoering door UWV (Heyma en Van der Werff 2014). Ook blijken re-integratiebedrijven met winstoogmerk niet beter te presteren dan bedrijven zonder winstoogmerk, of omgekeerd (Koning et al. 2007). Deze tegenvallende resultaten zijn niet specifiek voor Nederland. Ook in de internationale empirische literatuur blijkt in de praktijk private uitvoering niet effectiever dan publieke uitvoering.[47] Gevonden verklaringen hiervoor zijn in Frankrijk het veelal ontbreken van sancties bij private uitvoerders, het 'parkeren' van groepen werkzoekenden door private uitvoerders (wel re-integratiebudget ontvangen voor de makkelijkst plaatsbaren, maar erop gokken dat ze ook zonder hulp wel werk zullen vinden) en lagere kwaliteit van dienstverlening (Behagel et al. 2014).

Naast uitbesteding aan private bedrijven is ook publiek-private samenwerking[48] een optie om de uitvoering vorm te geven. Een voorbeeld daarvan is samenwerking met uitzendbureaus. Een uitzendbaan zorgt ervoor dat de werkloze zo snel mogelijk weer actief wordt op de arbeidsmarkt. Dit voorkomt een afname van het menselijk kapitaal (en daarmee de productiviteit) en stigmawerking door een (groot) gat in het cv. Er wordt momenteel al in een toenemend aantal regio's samengewerkt tussen UWV, gemeenten en uitzendbureaus via de Werkpleinen. Dit blijkt vooral zinvol voor goedbemiddelbare werklozen (Heyma en De Graaf-Zijl 2009).

Beleidsoptie: delen van best practices over publiek-private samenwerking tussen regio's (door overheid geïnitieerd benchmarkinstrument)
Door de overheid een instrument te laten initiëren om best practices te delen op het gebied van publiek-private samenwerking, kunnen regio's leren van elkaars ervaringen, voortbouwen op de al bestaande kennis en inspiratie opdoen voor nieuwe mogelijkheden voor samenwerking. Ook kunnen de *best practices* dienen als benchmark voor de prestaties van een regio. Idealiter gaan (een deel van) de *best practices* vergezeld van een empirische onderbouwing op basis van experimenteel opgezet onderzoek. Door *best practices* te delen, kunnen werkzoekenden effectiever naar werk begeleid worden. Als snellere uitstroom naar werk gerealiseerd wordt, leidt deze beleidsoptie tot een daling van de structurele

47 Zie bijvoorbeeld Behaghel et al. (2014), Bennmarker et al. (2013), Bernhard en Wolff (2008), Krug en Stephan (2016), Rehwald et al. (2015).
48 Traditionele aanbesteding en publiek-private samenwerking verschillen op diverse onderdelen. Een overzicht van verschillen staat op de website van de Rijksoverheid (link).

werkloosheid. A priori is echter geen inschatting te geven van de grootte van de resultaten die met deze beleidsoptie kunnen worden geboekt. Áls er een effect is, is dat zeer waarschijnlijk een positief effect (dat wil zeggen dat het sneller tot een baan zal leiden). Omdat de kosten die met deze beleidsoptie zijn gemoeid, laag zijn, hoeft onzekerheid over de effectgrootte geen belemmering te vormen om deze beleidsoptie door te voeren.

Beleidsoptie: verplichte publiek-private samenwerking met uitzendbureaus in alle regio's
Verplichte samenwerking met uitzendbureaus gaat in tegen de idee van decentralisatie van verantwoordelijkheden naar gemeenten. Die hebben door deze beleidsoptie niet langer de vrijheid het actief arbeidsmarktbeleid naar eigen inzicht vorm te geven. In een aantal regio's wordt al samengewerkt met uitzendbureaus. Een verplichting is dus niet (overal) nodig om samenwerking van de grond te krijgen. Dat doet de vraag rijzen waarom in andere regio's niet samengewerkt wordt. Is samenwerking daar niet zinvol gebleken of zijn er belemmeringen die samenwerking in de weg staan? Als samenwerking niet zinvol is gebleken, werkt een verplichting averechts. Omdat er weinig (kwantitatieve informatie) bekend is over de richting (positief of negatief) en de grootte van het effect van verplichte samenwerking met uitzendbureaus op uitstroom naar werk, kunnen de effecten van deze beleidsoptie niet gekwantificeerd worden.

Beleidsoptie: verplicht uitbesteden van re-integratietrajecten aan re-integratiebedrijven
Ook deze beleidsoptie gaat in tegen de idee van decentralisatie. Bovendien blijkt uit de literatuur dat privaat uitgevoerde re-integratietrajecten niet effectiever zijn dan publiek uitgevoerde re-integratietrajecten. Deze beleidsoptie heeft daarom geen effect op de structurele werkloosheid en arbeidsproductiviteit, noch is er een effect op inkomensongelijkheid of armoede.

4.4.5 Ketensamenwerking
In één centrale organisatie is het logischer en gemakkelijker om delen van die organisatie samen te laten werken, dan wanneer verschillende uitvoerders betrokken zijn. De doelstellingen en de organisatiecultuur van verschillende uitvoerders kunnen immers verschillen. Op het moment dat de uitvoering bij meer dan één organisatie ligt, is de vraag in hoeverre die organisaties moeten, willen en kunnen samenwerken. Het gaat daarbij zowel om samenwerking tussen verschillende niveaus (centraal en decentraal), als om samenwerking tussen organisaties die verschillende regelingen uitvoeren, als om samenwerking tussen passief en actief arbeidsmarktbeleid.

De fusie tussen UWV en CWI in 2009 heeft samenwerking tussen actief en passief arbeidsmarktbeleid op centraal niveau geformaliseerd voor de WW- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De samenwerking tussen UWV en gemeenten is geregeld in de Wet SUWI (zie paragraaf 4.4.1) en betreft vooral WW'ers met een risico om door te stromen naar de bijstand. Met de invoering van de Participatiewet en de ontwikkeling van de 35 arbeidsmarktregio's waarin UWV, gemeenten en sociale partners zich verenigd hebben in een regionaal Werkbedrijf, is een stap gezet naar intensievere samenwerking in de keten op regionaal niveau.

Naast onderlinge samenwerking tussen de formele uitvoeringsorganisaties is ook samenwerking mogelijk met andere organisaties, zoals schuldhulpverlening, maatschappelijk werk, verslavingszorg, GGZ en politie.[49] Een deel van de uitkeringsgerechtigden heeft ook te maken met een of meer van deze instanties. Een meer integrale benadering van die groep is dan mogelijk effectiever dan één waarbij de focus alleen op arbeidsmarktactivering ligt. Het creëren van de juiste randvoorwaarden kan het verschil betekenen tussen het wel of niet slagen van duurzame participatie op de arbeidsmarkt. De rest van deze paragraaf beperkt zich tot de ketensamenwerking van uitvoerders van actief arbeidsmarktbeleid in enge zin, omdat er te weinig bekend is over de effecten van de genoemde samenwerking in bredere zin. Dat sluit niet uit dat hier mogelijk grote kansen liggen. Het is heel goed mogelijk dat toeleiden naar werk pas kans van slagen heeft als mantelzorg of kinderopvang zijn geregeld, psychische problemen zijn aangepakt of een traject van schuldsanering is gestart. Investeren in het verkrijgen van kennis op dit terrein zou waardevol zijn.

Belangrijkste voordelen van samenwerking tussen de organisaties in de keten zijn de mogelijkheid tot het inzetten van 'preventieve' dienstverlening (SER 2015, zie ook paragraaf 4.4.6) en de mogelijkheid gebruik te maken van elkaars instrumenten, inzichten en expertise.

Het slagen van de samenwerking staat of valt bij een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel van organisaties. Omdat ze vaak andere doelen, andere aansturing, andere prikkels en een andere bedrijfscultuur hebben, komen samenwerkingsverbanden vaak moeizaam tot stand (CPB 2014c, Hoogtanders en De Graaf-Zijl 2011, Panteia 2015b). Te meer daar gemeenten en UWV soms ook 'concurreren' bij de invulling van vacatures, beide gericht op het halen van de eigen target (Panteia 2015b).

(Rand)voorwaarden voor effectieve samenwerking zijn op elkaar afgestemde aansturing van de organisaties, het hebben van gemeenschappelijke doelstellingen (bijvoorbeeld verankerd in een regionaal arbeidsmarktbeleid) en ICT-systemen die met elkaar kunnen communiceren. Daarnaast bevordert gezamenlijke huisvesting de samenwerking en werkt gescheiden inzet van middelen juist belemmerend op de samenwerking (Hoogtanders en De Graaf-Zijl 2011). Tot slot moet de samenwerking voor beide partijen lonen. Een dergelijk gedeeld belang hebben gemeenten en UWV vooral bij mensen die het risico lopen op langdurige werkloosheid (vanwege de grote kans op doorstroom van WW naar bijstand) en bij mensen bij wie sprake is van samenloop van bijstand en een arbeidsongeschiktheidsuitkering.[50] Voor bijstandsgerechtigden met problemen die verder reiken dan het gebied van werk en inkomen, ligt samenwerking tussen gemeenten en andere organisaties (zie hierboven) meer voor de hand.

---

49 Zie bijvoorbeeld Policy Productions (2011) voor praktijkvoorbeelden hiervan.
50 Circa 9900 mensen ontvingen in 2013 zowel een arbeidsongeschiktheids- als een bijstandsuitkering.

Beleidsoptie: Klantmanager voor de bijstand inzetten in de laatste maanden van WW-uitkering
In paragraaf 4.4.2 is al aandacht besteed aan de samenloop tussen WW en bijstand en de prikkels die daar spelen. Een minder vergaande optie dan decentralisatie van de activering van WW'ers is het inzetten van gemeentelijke klantmanagers aan het einde van de WW-periode bij WW'ers waarvoor doorstroom naar de bijstand dreigt.[51] Het voordeel voor de gemeente is dat zij in een stadium waarin zij nog niet verantwoordelijk is voor de inkomensvoorziening, al wel kan werken aan terugkeer naar de arbeidsmarkt, waardoor mogelijk voorkomen kan worden dat de gemeente überhaupt geld kwijt is aan inkomensondersteuning via de bijstand. Instroom in de bijstand vanuit de WW betreft gemiddeld 12.500 mensen per jaar. Als de gemeentelijke klantmanager drie maanden voor het einde van de WW wordt ingezet, dan wordt in het gunstigste geval de uitkeringsduur met drie maanden verkort (wat onwaarschijnlijk is, want een deel van de prikkel waardoor werk gevonden wordt, zal de lagere uitkering in de bijstand zijn en in de laatste drie maanden WW ontvangt een werkloze nog een hoge uitkering). Omdat het slechts om een klein aantal werklozen gaat, neemt de structurele werkloosheid zelfs in het gunstigste geval af met minder dan 0,1%.

4.4.6 Actief, reactief en preventief

Door goede samenwerking in de keten ontstaat de mogelijkheid om dienstverlening (actief arbeidsmarktbeleid) al in te zetten voorafgaand aan de inzet van passief arbeidsmarktbeleid (het verstrekken van een uitkering). Zo kunnen bijvoorbeeld gemeenten door inzet van dienstverlening op het moment dat instroom in de bijstand dreigt (door dreigend ontslag of naderende maximale duur van de WW), het beroep op een bijstandsuitkering verminderen en mogelijk zelfs voorkomen.

Door ondersteuning bij het vinden van werk al in een vroeger stadium in te zetten, als bekend is dat het arbeidscontract binnen afzienbare tijd afloopt of ontslag is aangevraagd, is volgens een recent uitgebracht advies van de SER nog winst te behalen. Zij stelt dat er een schot zit tussen de periode waarin bekend is dat iemand werkloos wordt en de periode van daadwerkelijke werkloosheid (SER 2015). In de huidige situatie wordt UWV of de gemeente pas betrokken bij de zoektocht naar werk als er een uitkering verstrekt wordt.[52] Tot die tijd ligt alle verantwoordelijkheid bij de werknemer zelf en zijn werkgever. Idealiter wordt vanaf het moment dat bekend is dat het arbeidscontract binnenkort zal eindigen, alles op alles gezet door de samenwerkende partijen om een transitie van werk-naar-werk te bewerkstelligen. Om dezelfde reden dat uitvoerders terughoudend zijn met dienstverlening aan het begin van de werkloosheidsperiode, namelijk het voorkomen van onnodig hoge kosten door inzet van dienstverlening bij werkzoekenden die ook zonder die dienstverlening werk vinden (*deadweight loss*), zijn ze ook voorafgaand aan de werkloosheidsperiode terughoudend. Inzet van dienstverlening loont daarom pas als het

51 Een aantal gemeenten experimenteert al met dergelijk beleid.
52 Enige uitzondering hierop vormen massaontslagen, waarbij UWV soms al wordt betrokken vóór het ingaan van de uitkering.

mogelijk is de werkzoekenden te *targeten* die de dienstverlening ook echt nodig hebben om werk te vinden.

Naar aanleiding van het SER-advies heeft het kabinet besloten tien miljoen euro beschikbaar te stellen voor het co-financieren van experimenten waarbij ondersteuning wordt geboden bij het vinden van werk over de bestaande schotten heen, zoals dienstverlening door UWV in de pre-WW-fase of begeleiding naar werk door de (voormalige) werkgever die doorloopt na ontslag.

Ingrijpen in een nóg eerder stadium door de inzetbaarheid (employability) van werknemers op peil te houden en daarmee de kans te verkleinen dat iemand ontslagen wordt, en de kans te vergroten dat er weer snel werk wordt gevonden, kan door in te zetten op scholingsbeleid voor werkenden (leven-lang-leren). Dit is een van de onderwerpen die in *Kansrijk onderwijsbeleid* worden behandeld.

Beleidsoptie: transitievergoeding oormerken voor van-werk-naar-werkbegeleiding, bij- of omscholing
Momenteel is de transitievergoeding feitelijk een reguliere ontslagvergoeding. Ontslagen werknemers zijn vrij om dit geld te besteden naar eigen inzicht. Of en, zo ja, welk deel van de transitievergoeding aan van-werk-naar-werkbegeleiding of omscholing wordt besteed, is niet precies bekend. Volgens schattingen van Van den Berge en De Graaf-Zijl (2013) leidt outplacement tot een stijging van de momenteel lage baanvindkansen voor werkloze ouderen en hogere lonen voor ontslagen jongeren. Dit impliceert een positief effect op de werkgelegenheid van van-werk-naar-werkbegeleiding of omscholing. Door werknemers te verplichten (een deel van) de transitievergoeding hieraan te besteden, kan de structurele werkloosheid dalen. De inkomensongelijkheid neemt af doordat meer mensen werken en minder mensen werkloos zijn.

Referenties

Aaronson, D., 2001, Price Pass-Through and the Minimum Wage, *Review of Economics and Statistics*, vol. 83(1): 158-169.

Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours, 2005, The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment, *Economic Journal*, vol.115: 602-630.

Abraham, K., en H. Farber, 1988, Returns to seniority in union and nonunion jobs: A new look at the evidence, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 42(1): 3-19.

Adserà, A., 2004, Changing fertility rates in developed countries, The impact of labor market institutions, *Journal of Population Economics*, vol.17(1): 17-43.

Akkermans, D., H. van Ees, N. Hermes, R. Hooghiemstra, G. Van der Laan, T. Postma en A. van Witteloostuijn, 2007, Corporate Governance in the Netherlands: An overview of the application of the Tabaksblat Code in 2004, *Corporate Governance: An International Review*, vol. 15(6): 1106-1118.

Alesina, A., R. Di Tella en R. MacCulloch, 2004, Inequality and happiness: are Europeans and Americans different?, *Journal of Public Economics*, vol. 88(9): 2009-2042.

Allegretto, S. en M. Reich, 2015, Are Local Minimum Wages Absorbed by Price Increases? Estimates from Internet-based Restaurant Menus, IRLE Working Paper 124-15. Link

Allers, M., 2006, De anatomie van de armoedeval, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 85(4243): 28. Link

Alphen, M. van, en E. Jongen, 2014, Can we spend ourselves rich, The continuation credit for older workers in the Netherlands, mimeo.

Alvaredo, F., A.B. Atkinson, T. Piketty en E. Saez, The World Top Incomes Database. Link

Anderson, P.M., 1992, Time-Varying Effects of Recall Expectation, a Reemployment Bonus, and Job Counseling on Unemployment Durations, *Journal of Labor Economics*, vol. 10: 99-115.

Arni, P., 2015, Opening the Blackbox: How Does Labor Market Policy Affect the Job Seekers' Behavior? A Field Experiment, IZA Discussion Paper 9617. Link

Arni, P., R. Lalive en J. van Ours, 2013, How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28: 1153-1178.

Atkinson, A.B., 2007, *Measuring Top Incomes: Methodological Issues*, in Atkinson & Piketty, Top Incomes over the 20th Century, Oxford University Press, Oxford.

Atkinson, A.B., 2015, *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Baker, M. en K. Milligan, 2010, Expansions of the impact of maternal care on early child development, *The Journal of Human Resources*, vol. 45(1): 1-32.

Ballou, D. en M. Podgursky, 2002, Returns to seniority among public school teachers, *Journal of Human Resources*, vol. 37(4): 892-912.

Barkema, H.G. en J.M. Pennings, 1998, Top Management Pay: Impact of Overt and Covert Power, *Organization Studies*, vol. 19(6): 975-1003.

Barr, N. en P. Diamond, 2006, The Economics of Pensions, *The Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22(1): 15-39.
Bassanini, A. en D. Venn, 2007, Assessing the Impact of Labour Market Policies on Productivity: A Difference-in-Differences Approach, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 54, Parijs: OECD Publishing. Link
Bebchuk, L. en J.M. Fried, Pay Without Performance: Overview of the Issues, *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 17(4): 8-23.
Been, J. en M. Knoef, 2017, Job-Search Requirements for Unemployed at the End of Working Life: Effects on Unemployment Dynamics and Self-Employment Probabilities, *Journal of Human Resources*, te verschijnen.
Beer, P.T. de en R. van Bekkum, 2010, De arbeidsmarkt van ouderen, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 95(4593): 550-553.
Behagel, L., B. Crépon en M. Gurgand, 2014, Private and public provision of counseling to job-seekers: evidence from a large controlled experiment, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 6: 142-174.
Behavioral Insights Team, 2015, Update report 2013-2015. Link
Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2009, Targeting labor market programmes, results from a randomised experiment, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol. 145: 221-268.
Bell, S.H. en L.L. Orr, 2002, Screening (and creaming?) applicants to job training programs: the AFDC homemaker-home health aide demonstrations, *Labour Economics*, vol. 9: 279-301.
Belot, M., P. Kircher en P. Muller, 2015, Providing advice to job seekers at low cost: an experimental study on on-line advice, CEPR Discussion Paper 10967. Link
Bennmarker, H., E. Grönqvist en B. Öckert, 2013, Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment, *Journal of Public Economics*, vol. 98: 68-84.
Berg, G.J. van den, A. Uhlendorff en J. Wolff, 2014, Sanctions for young welfare recipients, *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1: 177-208.
Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, 2004, Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, *Journal of Labor Economics*, vol. 22: 211–241.
Berg, G.J. van den, en B. van der Klaauw, 2006, Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment, *International Economic Review*, vol. 47, 895-936.
Berg, G.J. van den, en B. van der Klaauw, 2013, Structural empirical evaluation of job search monitoring, CEPR Discussion Paper No. DP9751. Link
Berge, W. van den en M. de Graaf-Zijl, 2013, Massaontslag en de effecten van outplacement, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 98(4672): 668-671.
Berkhout, E. en W. Salverda, 2013, Development of the public-private wage differential in the Netherlands 1979-2009, SEO Discussion Paper, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek. Link
Berkhout, E., P. Bisschop en M. Volkerink, 2014, Grensoverschrijdend aanbod van personeel, SEO Rapport 2014-49, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek. Link

Bernhard, S. en J. Wolff, 2008, Contracting out placement services in Germany: Is assignment to private providers effective for needy job-seekers?, IAB Discussion Paper No. 2008-5. Link
Bewley, T.F., 1998, Why not cut pay?, *European Economic Review*, vol.42(3): 459-490.
Bivens, J., en L. Mishel, 2013, The pay of corporate executives and financial professionals as evidence of rents in top 1 percent incomes, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 27(3):57-77.
Black, D.A., J.A. Smith, M.C. Berger en B.J. Noel, 2003, Is the threat effect of reemployment services more effective than the services themselves?, *The American Economic Review*, vol. 93: 1313-1327.
Blundell, R., C. Meghir, M. Costa Dias en J. Van Reenen, 2004, Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program, *Journal of the European Economic Association* 2, 569-606.
Boeri T. en J. van Ours, 2013, *The economics of imperfect labour markets*, Princeton University Press.
Boeri, T., 2009, Setting the minimum wage, IZA Discussion Paper 4335. Link
Bolhaar, J.A., N. Ketel en B. van der Klaauw, 2016, Job-Search Periods for Welfare Applicants: Evidence from a Randomized Experiment, IZA Discussion Paper 9786. Link
Bonenkamp, J., W. Nusselder, J. Mackenbach, F. Peters en H. ter Rele, 2013, Herverdeling door pensioenregelingen: de invloed van de gestegen levensverwachting en het Regeerakkoord, Netspar Design Paper 16. Link
Borghans, L. en B. Kriechel, 2007, Wage Structure and Labor Mobility in the Netherlands 1999-2003, NBER Working Paper W13210. Link
Börsch-Supan, A. en M. Weiss, 2016, Productivity and age: Evidence from teams at the assembly line, *Journal of the Economics of Ageing*, forthcoming.
Bosworth, B., G. Burtless en K. Zhang, 2016, Later retirement, inequality in old age, and the growing gap in longevity between rich and poor, Brookings Economic Studies. Link
BOZ, 2009, Zorgbrede Governancecode 2010, Brancheorganisaties Zorg. Link
Brinch, Chr., E. Hernæs en Z. Jia, 2012, Labor supply on the eve of retirement; Disparate effects of immediate and postponed rewards of working, Discussion Papers, Statistics Norway, Research Department, no. 698. Link
Burkhauser, R.V. en J.J. Sabia, 2010, Minimum Wages and Poverty: Will a $9.50 Federal Minimum Wage Really Help the Working Poor?, *Southern Economic Journal*, vol. 76(3): 592-623.
BZK, 2014, WNT-jaarrapportage 2013: Jaaranalyse en overzicht Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT), Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Link
BZK, 2015, Eindrapport wetsevaluatie WNT 2013-2015, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Link
Cai, J., E.M. Fich, en A.L. Tran, 2011, Option Grants to CEOs of Target Firms: Rent Extraction or Incentive Alignment?, *Journal of Financial Economics*, vol (101): 413-430.
Caliendo, M. en R. Schmidl, 2016, Youth Unemployment and Active Labor Market Policies in Europe, *IZA Journal of Labor Policy*, vol.5: 1.

Calmfors, L. en J. Drifill, 1988, Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic Policy*, vol. 3(6): 16-61.
Caminada, C.J.L., K.P. Goudswaard en C. Wang, 2013, Inkomensherverdeling door sociale uitkeringen en belastingen: een internationale vergelijking, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, vol. 45(3): 111-134. Link
Caminada, K. en C. Wang, 2015, Do rising shares in top incomes affect income inequality as a whole?, Leiden Law Blog. Link
Caminada, K., K.P. Goudswaard en M. Knoef, 2015, Belasting aan de top: geen spoor van groeiende ongelijkheid, *Me Judice*, 14 maart 2015. Link
Card, D. en A.B. Krueger, 1994, Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *The American Economic Review*, vol. 84(4):772-93.
Card, D., J. Kluve en A. Weber, 2010, Active labour market policy evaluations: a meta-analysis, *The Economic Journal*, vol. 120: 452-477.
Card, D., J. Kluve en A. Weber, 2015, What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations, NBER Working Paper 21431. Link
CBS, 2012, Meeste werknemers tevreden met het aantal werkuren, *Sociaal Economische Trends*, 1[e] Kwartaal: 20-34, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Link
CBS, 2015, persbericht 7 december 2015, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Link

Cedris, 2015, Factsheet kosten beschut werk. Link
Cebeon, 2010, Uitvoeringskosten gemeenten en UWV. Link
Cedefop, 2012, Working and ageing: The benefits of investing in an ageing workforce. Link
Chemin, M. en E. Wasmer, 2009, Using Alsace-Moselle Local Laws to Build a Difference-in-Differences Estimation Strategy of the Employment Effects of the 35-Hour Workweek Regulation in France, *Journal of Labor Economics*, vol. 27(4): 487-524.
Christofides, L.N. en M. Michael, 2013, Exploring the public-private sector wage gap in European Countries, *IZA Joural of European Labor Studies*, vol 2: 1-53.
Cingano, F., 2014, Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 163, OECD Publishing. Link
Coles, J.L., N.D. Daniel en L. Naveen, 2006, Managerial incentives and risk-taking, *Journal of Financial Economics*, vol. 79(2): 431-468.
Conelly, B.L., L. Tihanyi, T.R. Crook en K.A. Gangloff, 2014, Tournament Theory: Thirty Years of Contests and Competitions, *Journal of Management*, vol. 40(1): 16-47.
Conen, W., K, Henkens en J. Schippers, Arbeidskosten en productiviteit van oudere werknemers; De visie van Nederlandse werkgevers in Europees perspectief, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol 31(3): 235-255.
Conyon M.J. en K.J. Murphy, 2000, The Prince and the Pauper? CEO Pay in the United States and United Kindom, *The Economic Journal*, vol. 110(467): 640-671.
Core, J. E., R. W. Holthausen en D. F. Larcker, 1999, Corporate governance, chief executive officer compensation, and firm performance, *Journal of Financial Economics*, vol. 51(3): 371-406.
Correa, R. en U. Lel, 2014, Say on Pay Laws, Executive Compensation, Pay Slice, and Firm Value around the World, International Finance Discussion Paper 1084. Link

CPB, 2010, SAFFIER II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB Document 217, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
CPB, 2011, Loongebouw overheid en mobiliteit, CPB Notitie 1 november 2011, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
CPB, 2012, Het Wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren, CPB Notitie, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
CPB, 2013, Decentralisaties in het sociale domein. Link
CPB, 2014a, Centraal Economisch Plan 2014, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
CPB, 2014b, CPB-reactie op OESO-studie over de relatie tussen inkomensongelijkheid en economische groei, CPB Notitie, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
CPB, 2014c, Vervolgrapportage decentralisaties in het sociale domein. Link
CPB, 2015a, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, CPB Boek 16, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
CPB, 2015b, Zorgkeuzes in Kaart: Analyse van beleidsopties voor de zorg van tien politieke partijen, CPB Boek 14, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
CPB, 2015c, Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumjeugdloon, CPB Notitie, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
CPB, 2015d, Macro-economische effecten aanpassingen arbeidsduur, CPB Notitie, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
CPB en PBL, 2012, *Keuzes in Kaart: Een analyse van tien verkiezingsprogramma's*, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving. Link
Crépon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot en P. Zamora, 2013, Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment, *The Quarterly Journal of Economics*, vol.128: 531-580.
Croucher, R. en M. Rizov, 2012, The Impact of the National Minimum Wage on Labour Productivity in Britain, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, vol. 1(3-4).
Cruickshank, A.A. en G.A. Pacheco, 2007, Minimum wage effects on educational enrollments in New Zealand, *Economics of Education Review*, vol. 26(5): 574-587.
Cuelenaere, B., W.S. Zwinkels en A.A. Oostveen, 2014, Praktijk en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij ziekte en WW, Astri en Epsilon Research, Leiden: Astri Beleidsonderzoek en –advies. Link
Dahl, G.B., K.V. Løken, M. Mogstad, en K.V. Salvanes, 2016, What is the case for paid maternity leave? *Review of Economics and Statistics*, forthcoming.
Dalen, H.P. van en K. Henkens, 2015, Why demotion of older workers is a no-go area for managers, CentER Discussion Paper 2015-025, Tilburg. Link
Daniel, K. en J. Heywood, 2007, The determinants of hiring older workers: UK evidence, *Labour Economics*, vol 14(1): 35-51.
Decker, P.T. en C.L. O'Leary, 1995, Evaluating Pooled Evidence from the Reemployment Bonus Experiments, *Journal of Human Resources*, vol. 30: 534-550.
Decker, P.T., 1994, The Impact of Reemployment Bonuses on Insured Unemployment in the New Jersey and Illinois Reemployment Bonus Experiments, *Journal of Human Resources*, vol. 29: 718-741.
Decker, P.T., C.J. O'Leary en S.A. Wandner, 2005, Cost-effectiveness of targeted reemployment bonuses, *Journal of Human Resources*, vol. 40: 270-279.

Deelen, A.P. en R.W. Euwals, 2014, Do Wages Continue Increasing at Older Ages? Evidence on the Wage Cushion in the Netherlands, *De Economist*, vol. 162(4):433-460.
Deelen, A.P., 2012, Wage-Tenure Profiles and Mobility, *De Economist*, vol. 160(2): 141-155.
Deelen, A.P., M. de Graaf-Zijl en W. van den Berge, 2014, Labour market effects of job displacement for prime-age and older workers, CPB Discussion Paper 285, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Dellaert B. en E. Ponds, 2014, Pensioen op maat: heterogeniteit en individuele keuzevrijheid in pensioenen, in *Toekomst voor aanvullende pensioenen, Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, pp. 45-71. Link
Devers, C.E., G. McNamara, R.M. Wiseman en M. Arrfelt, 2008, Moving Closer to the Action: Examining Compensation Design Effects on Firm Risk, *Organization Science*, vol. 19(3): 548-566.
DiNardo, J., N.M. Fortin en T. Lemieux, 1996, Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach, *Econometrica*, vol. 64(5): 1001-1044.
DNB, 2015, Macro-economische statistiek pensioenfondsen. Link
Dohmen, T. en A. Falk, 2011, Performance Pay and Multidimensional Sorting: Productivity, Preferences, and Gender, *American Economic Review*, vol. 101(2): 556-590.
Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis en C. Teulings, 1996, The economic impact of minimum wages in Europe, *Economic Policy*, vol. 11(23): 317-372.
Doucouliagos, H. en T.D. Stanley, 2009, Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47(2): 406-428.
Draper, N. en A. Armstrong, 2007, GAMMA, a Simulation Model for Ageing, Pensions and Public Finances, CPB Document 147, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Draper, N., A. Nibbelink en J. Uhde, 2013, An assessment of alternatives for the Dutch first pension pillar, CPB Discussion paper 259, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Dube, A., T.W. Lester en M. Reich, 2010, Minimum wage effects across state borders: Estimates using contiguous counties, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 92(4): 945-964.
Dustmann, C. en U. Schönberg, 2012, Expansions in maternity leave coverage and children's long-term outcomes, *Applied Economics*, vol. 4(3): 190-224.
Echtelt, P. van, J.D. Vlasblom en M. de Voogd-Hamelink, 2014, Vraag naar arbeid 2013, SCP-publicatie 2014-12, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Link
Elson, C.M. en C.K. Ferrere, 2013, Executive Superstars, Peer Groups, and Overcompensation: Cause, Effect, and Solution, *The Journal of Corporation Law*, vol. 38(3): 487-531.
Empirical estimates using cohort discontinuities, *Journal of Public Economics*, vol. 93(11-12): 1224-1233.
Eriksson, T. en M. Lausten, 2000, Managerial pay and firm performance – Danish evidence, *Scandinavian Journal of Management*, vol. 16(3): 269-286.
Es, F. van, 2010, Invloed WWB op gebruik bijstand, CPB Document 209. Link
European Commission, 2015, The 2015 Ageing Report, Economic and Budgetary Projections for the 28 Member States (2013-2060). Link

Europese Commissie en Eurostat, 2014, *Taxation trends in the European Union*, Eurostat Statistical Books, Luxemburg. Link
Europese Commissie, 2010a, Report on the application by Member States of the EU of the Commission 2009/385/EC Recommendation on directors' remuneration, COM(2010) 285. Link
Europese Commissie, 2010b, Report on the application by Member States of the EU of the Commission 2009/384/EC Recommendation on remuneration policies in the financial services sector, COM(2010) 286. Link
Eurostat, 2013, Labour market policy statistics - Methodology 2013, Luxemburg: Publications Office of the European Union. Link
Eurostat, 2015, Income distribution statistics. Link
Euwals R., F. van Erp, P. de Hek en H. ter Rele, 2008, Effect van verhogen pensioengerechtigde leeftijd op bruto participatie, CPB Memorandum 198, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Euwals, R., D. van Vuuren en R. Wolthoff, 2010, Early retirement in the Netherlands: Evidence from a policy reform, *De Economist* 158: 209-236.
Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren, 2009, *Rethinking retirement, from participation to allocation*, Bijzondere Publicatie 80, Den Haag: Centraal Planbureau, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Euwals, R., S. Boeters, N. Bosch, A. Deelen en B. ter Weel, 2013, Arbeidsmarkt Ouderen en Duurzame Inzetbaarheid, CPB Achtergronddocument 22-02-2013, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Euwals, R.W.. M. de Graaf-Zijl en A. den Ouden, 2014, Arbeidsaanbod tot 2060, CPB Achtergronddocument 3-07-2014, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Evertsson, M. en A.Z. Duvander, 2010, Parental leave – possibility or trap? Does family leave length effect Swedisch women's labour market opportunities? *European Sociological Review*, vol. 27(4): 435-50.
Falk, A., E. Fehr en C. Zehnder, 2006, Fairness Perceptions and Reservation Wages: The Behavioral Effects of Minimum Wage Laws, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 121(4): 1347-1381.
Fermin, B.M.F. en J.J.M. Besseling, 2011, Evidence based beleid: van wetenschap naar praktijk in het werkveld van sociale diensten, TNO-rapport. Link
Fernandes, N., M. A. Ferreira, P. Matos, en K. J. Murphy, 2012, Are US CEOs Paid More? New International Evidence, *Review of Financial Studies*, vol. 26(2): 323-367.
Ferri, F. en D. Maber, 2013, Say on Pay Vote and CEO Compensation: Evidence from the UK, *Review of Finance*, vol. 17(2): 527-563.
Fontijn, P. en D. Deeg, 2016, Gezond werken, maar ook gezond met pensioen, *TPEdigitaal*, vol. 10(1): 54-71.
Förster, M., A. Llena-Nozal en V. Nafilyan, 2014, Trends in Top Incomes and their Taxation in OECD Countries, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 159, OECD Publishing, Parijs. Link
Forth, J. en M. O'Mahony, 2003, The Impact of the National Minimum Wage on Labour Productivity and Unit Labour Costs, National Institute of Economic and Social Research Report. Link

Frölich, M., 2008, Statistical Treatment Choice: An Application to Active Labor Market Programs, *Journal of the American Statistical Association*, vol. 103: 547-558.
Gabaix, X. en A. Landier, 2008, Why has ceo pay increased so much?, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123(1): 49-100.
Gangl, M. en A. Ziefle, 2009, Motherhood, labor force behavior, and women's careers: an empirical assessment of the wage penalty for motherhood in Britain, Germany, and the United States, *Demography*, vol. 46(2): 341-69.
Gauthier, H. en J. Hatzius, 1997, Family benefits and fertility: an econometric analysis. *Population Studies*, vol. 51(3): 295-306.
Gautier, P., P. Muller, B. van der Klaauw, M. Rosholm en M. Svarer, 2012, Estimating equilibrium effects of job search assistance, IZA Discussion Paper 6748. Link
Geerdsen, L.P., 2006, Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system, *The Economic Journal*, vol. 116: 738-750.
Gelderblom, A., 2006,The relationship of age with productivity and wages, Chapter 6 in: *Ageing and employment: Identification of good practice to increase job opportunities and maintain older workers in employment*. Final report to the European Commission, DG Employment. Link
Gerritsen, A.F. en B. Jacobs, 2014, De welvaartsgevolgen van een lager wettelijk minimumloon, Mimeo, Rotterdam. Link

Gestel, N.M. van, P.T. de Beer en M.M.J.M. van der Meer, 2009, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid, 1980-2008*, Amsterdam University Press.
Gorter, C. en G.R.J. Kalb, 1996, Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search model, *Journal of Human Resources*, vol. 31: 590-610.
Gottschalk, P., 2005, Downward nominal-wage flexibility: Real or measurement error?, *Review of Economics and Statistics*, vol. 87(3): 556-68.
Graaf-Zijl, M. de, A. van der Horst en D. van Vuuren, 2015, Langdurige werkloosheid, Afwachten én hervormen, CPB Policy Brief 2015/11, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Graaf-Zijl, M. de, E. Josten, S. Boeters, E. Eggink, J. Bolhaar, I. Ooms, A. den Ouden en I. Woittiez, 2015, *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*, CPB boek 17/ SCP-publicatie 2015-15, Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau. Link
Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, A. Heyma, J.P. Hop en L. Janssens, 2005, Marktwerking in de re-integratie, SEO economisch onderzoek. Link
Graaf-Zijl, M. de, M. Beentjes, E. van Braak en Y. Hoogtanders, 2010, Geïntegreerde dienstverlening in de keten van Werk en Inkomen, AIAS Working Paper 10-88. Link
Graversen, B.K. en J.C. van Ours, 2008, How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program, *Journal of Public Economics*, vol. 92: 2020-2035.
Graversen, B.K. en J.C. van Ours, 2011, An activation program as a stick to job finding, *Labour* 25: 167-181.
Gregory, T., 2014, When the Minimum Wage Bites Back: Quantile Treatment Effects of a Sectoral Minimum Wage in Germany, ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper 14-133. Link

Greulich, A.L. en O. Thévenon, 2013, The impact of family policies on fertility trends in developed countries. *European Journal of Population*, vol. 29(4): 387-416.
Grimshaw, D., 2014, At work but earning less: Trends in decent pay and minimum wages for young people, ILO Employment Working Paper 162. Link
Grip, A. de, D. Fouarge en R. Montizaan, 2013, How sensitive are individual retirement expectations to raising the retirement age?, *De Economist*, vol. 161: 225-251.
Grip, A. de, D. Fouarge en R. Montizaan, 2015, Goede inzetbaarheid oudere medewerkers vereist beter HR-beleid. Netspar Brief 2015/04, Tilburg: Network for Studies on Pensions, Ageing and Retirement. Link.
Groenewoud, M., S.T. Slotboom en R.C. van Geuns, 2014, Vakkundig vervolg – Vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke re-integratie, Regioplan Amsterdam. Link
Groot, I., L. Kok en J. van Seters, 2002, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, SEO economisch onderzoek. Link
Grossman, J.B., 1983, The Impact of the Minimum Wage on Other Wages, *The Journal of Human Resources*, vol. 18(3): 359-78.
Gruber, J. en D. A. Wise, red., 2010, *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
Gruber, J. en E. Saez, 2002, The elasticity of taxable income: evidence and implications, *Journal of Public Economics*, vol. 84(1): 1-32.
Hanel, B., 2010, Financial incentives to postpone retirement and further effects on employment: Evidence from a natural experiment, *Labour Economics*, vol. 17: 474-486.
Hartog, J., E. Leuven en C. Teulings, 2002, Wages and the bargaining regime in a corporatist setting: the Netherlands, *European Journal of Political Economy*, vol. 18:317-331.
Hazelzet, A.M. en W. van der Torre, 2015, Professionalisering van klantmanagers in het sociale domein, TNO discussienota. Link
Hek, P. de en D.J. van Vuuren, 2011, Are older workers overpaid? A literature review, *International Tax and Public Finance*, vol. 18(4): 436-460.
Henkens, K., H. van Dalen en H. van Solinge, 2009, De vervagende grens tussen werk en pensioen; Over doorwerkers, doorstarters en herintreders, Den Haag: NIDI.
Heyma, A. en M. de Graaf-Zijl, 2009, De rol van uitzendarbeid binnen de publieke arbeidsbemiddeling, *TPEdigitaal*, vol 3: 142-162. Link
Heyma, A. en S. van der Werff, 2014, Een goed gesprek werkt, SEO Economisch Onderzoek. Link
Heyma, A., 2015, Re-integratiedienstverlening in de WW: Wat werkt voor wie en wanneer?; (Kosten)effectiviteit naar klantgroepen en moment van inzet voor de WW-instroompopulatie 2008-2010, SEO-rapport nr. 2015-25, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek. Link
Heywood, J., Jirjahn, U. en G. Tsertsvardze, 2010, Hiring older workers and employing older workers: German evidence, *Journal of Population Economics*, vol. 23(2): 595-615.
Heywood, J.S. en S. Siebert, 2009, Understanding the labour market for older workers: A survey, IZA Discussion Paper 4033, Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit. Link
Heywood, J.S. en U. Jirjahn, 2015, The hiring and employment of older workers in Germany: a comparative perspective, *Journal for Labour Market Research*, pp. 1-18.

Hoogtanders, Y. en M. de Graaf-Zijl, 2011, *Ketensamenwerking in de praktijk*, RVO-publicatie 7, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Link
Hopt, K.J., 2011, Comparative Corporate Governance: The State of the Art and International Regulation, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 59(1): 1-73.
Hullegie, P. en J.C. van Ours, 2013, Seek and ye shall find: How search requirements affect job finding rates of older workers, *De Economist*, vol. 162: 377-395.
Hunt, J., 1999, Has work-sharing worked in Germany?, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114(1): 117-48.
Hutchens, R., 1986, Delayed payment contracts and a firm's propensity to hire older workers, *Journal of Labor Economics*, vol. 4: 439-57.
Hutton, W., 2011, Hutton Review of Fair Pay in the public sector: Final Report. Link
Hyslop, D. en S. Stillman, 2007, Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand, *Labour Economics*, vol. 14(2): 201-30.
IBO rapport commissie Don, 2013, Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties [IBO Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65+'ers]. Link
ILO, 2014, Maternity and paternity at work: law and practices across the world. Link
IMF, 2013, Fiscal Monitor: Taxing Times, World economic and financial surveys, Washington, D.C.: International Monetary Fund. Link
Inspectie SZW, 2015, Verordeningen tegenprestatie: inventarisatie. Link
Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), 2001, Aan de slag, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Link
Jacobs, B., E.L.W. Jongen en F. Zoutman, 2013a, Over de top, CPB Policy Brief, 2013/04. Link
Jacobs, B., E.L.W. Jongen en F. Zoutman, 2013b, Meer over de top, CPB Achtergronddocument, 29 mei 2013, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Jehoel-Gijsbers, G., 2010, Beperkt aan het werk: rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie, SCP rapport 2010-9, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Link
Jong, Ph. de, M. Lindeboom en B. van der Klaauw, 2010, Screening disability insurance applications, *Journal of the European Economic Association*, vol. 9: 106-129.
Jongen, E., 2016, Using taks credits to postpone retirement- a panel data analysis of a large Dutch reform, mimeo.
Jongen, E.L.W., 2010, Modelling the Impact of Labour Market Policies in the Netherlands, Proefschrift 482, Amsterdam: Tinbergen Instituut. Link
Jongen, E.L.W., B.J. Kuipers en E.W.M.T. Westerhout, 2002, Verlof en arbeidsmarkt, CPB Document 25, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Josten, E. en J.D. Vlasblom, 2015, Beïnvloeden ontziemaatregelen de houding van werkgevers ten opzichte van ouderen? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol 31(3): 314-29.
Kabátek, J., 2015, Happy Birthday, You're Fired! The Effects of Age-Dependent Minimum Wage on Youth Employment Flows in the Netherlands, IZA Discussion paper 9528. Link
Keeley, B., en P. Love, 2010, *From Crisis to Recovery: The Causes, Course and Consequences of the Great Recession*, OECD Insights, OECD Publishing, Parijs. Link
Keith, K., en A. McWilliams, 1995, The wage effects of cumulative job mobility, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 49(1): 121-37.

Kertesi, G. en J. Köllő, 2003, The Employment Effects of Nearly Doubling the Minimum Wage – The Case of Hungary, Budapest Working Papers 2003/6. Link

Klaauw, B. van der, A. Te Voortwis, R. De Vos en I. Willems, 2008, Waarschuwingen voor werklozen even effectief als sancties, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 93: 724-726.

Klaauw, B. van der, en J.C. van Ours, 2013, Carrot and Stick: how re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28: 275-296.

Klepinger, D.H., T.R Johnson en J.M. Joesch, 2002, Effects of Unemployment Insurance Work-Search Requirements: The Maryland Experiment, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 56: 3-22.

Klerk, M. de, A. de Boer, I. Plaisier, P. Schyns en S. Kooiker, 2015, Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Link

Kleven, H.J. en E.A. Schultz, 2014, Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6(4): 271-301.

Kluve, J., 2010, The effectiveness of European active labor market Policy, *Labor Economics*, vol. 17: 904-918.

Knoef, M., K.P. Goudswaard, J. Been en K. Caminada, 2014, Pensioenopbouw in internationaal perspectief' in: L. Bovenberg, C. van Ewijk en Th. Nijman (eds), *Toekomst voor aanvullende pensioenen*, Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, pp. 97-130. Link

Knoef. M. en J. Been, 2015, Life-cycle wage profiles: estimating a panel data sample selection model with part-time employment, paper presented at the International Panel Data Conference, Budapest, Juni 2015. Link

Kok, L. en I. Groot, 2004, Verkopen re-integratiebureaus knollen voor citroenen?, SEO economisch onderzoek.

Kok, L., C. Tempelman en J.P. Hop, 2009, De effecten van bovenwettelijke uitkeringen vanuit werkgeversperspectief, SEO-rapport 2009-36, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek. Link

Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, SEO Economisch Onderzoek. Link

Koning, J. de, P. de Hek, L. Mallee, F. Rosing en M. Groenewoud, 2014, Uitkomsten en ervaringen experimenten met netto-effectiviteit re-integratie, SEOR/Epsilon Research/ Regioplan. Link

Koning, J. de, P. de Hek, L. Mallee, M. Groenewoud en W. Zwinkels, 2015, Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV, SEOR/ Epsilon Research/Regioplan. Link

Koning, P. en C. Heinrich, 2010, Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of Performance-Based Contracting in Social Welfare Services, IZA Discussion Paper 4801. Link

Koning, P., 2009, The effectiveness of Public employment service workers in the Netherlands, *Empirical Economics*, vol. 37: 393-409.

Koning, P., 2011, Experimenteren in de sociale zekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 96: 150-153.

Koning, P., 2012, Beter een stok dan een wortel, in: Uitermarkt, Gielen en Ham (red.), *Wat werkt nu werkelijk?*, Van Gennep Amsterdam.
Koning, P., 2016, Werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt: een kwestie van kiezen, *TPEdigitaal*, vol. 10(1): 1-9. Link
Koning, P., J. Noailly en S. Visser, 2007, Do Not-For-Profits Make a Difference in Social Services? A Survey Study, *De Economist*, vol.155: 251-270.
Kooiman, T, en A. Lejour, 2016, Vermogensongelijkheid in Nederland, CPB Achtergronddocument 20 januari 2016. Link
Koot, P., M. Vlekke, E. Berkhout, en R. Euwals, 2016, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Achtergronddocument 30 maart 2016. Link
Kramarz, F. en T, Philippon, 2000, The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, IZA Discussion Paper 219. Link
Krug, G. en G. Stephan, 2016, Is contracting-out intensified placement services more effective than in-house production? Evidence from a randomized field experiment, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 69: 471-500.
Kuhn, P. en A. Sweetman, 1999, Vulnerable seniors: Unions, tenure, and wages following permanent job loss, *Journal of Labor Economics*, vol. 17(4): 671–93.
Lagerström, J., 2011, How important are caseworkers and why? New evidence from Swedish employment offices, IFAU Working Paper 2011-10. Link
Lalive, R., J.C. van Ours en J. Zweimüller, 2005, The effect of benefit sanction on the duration of unemployment, *Journal of the European Economic Association*, vol. 3: 1386-1417.
Lammers, M., H.G. Bloemen en S. Hochguertel, 2013, Job search requirements for older unemployed: Transitions to employment, early retirement and disability benefits, *European Economic Review*, vol. 58: 31-57.
Lammers, M., L. Kok en C. Wunsch, 2013, Langetermijneffecten van re-integratie, SEO Economisch Onderzoek. Link
Laporšek, S., 2013, Minimum wage effects on youth employment in the European Union, *Applied Economics Letters*, vol. 20(14): 1288-1292.
Lazear, E., 1979, Why is there mandatory retirement, *Journal of Political Economy*, vol. 87: 1261-1284.
Lazear, E., 1981, Agency, earnings profiles, productivity, and hours restrictions, *American Economic Review*, vol. 71: 606-620.
Lazear, E., 1983, Pensions as severance pay, in: Z. Bodie and J. Shoven (eds), *Financial Aspects of the United States Pension System*, University of Chicago Press.
Lazear, E.P. en S. Rosen, 1981, Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts, *The Journal of Political Economy*, vol. 89(5): 841-864.
Lechner, M. en C. Wunsch, 2009, Are training programs more effective when unemployment is high?, *Journal of Labor Economics*, vol. 27: 653-692.
Lechner, M. en J. Smith, 2007, What is the value added by caseworkers? *Labour Economics*, vol 14: 135-151.
Lee, D., 1999, Wage inequality in the United States during the 1980s: Rising Dispersion or falling Minimum Wage? *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114(3): 977-1023.

Lehndorff, S., 2014, It's a long way from norms to normality, *Industrial Relations and Labour*, vol. 67(3): 838-63.
Lever, M. en R. Waaijers, 2013a, Inkomensongelijkheid gedurende de levensloop, TPEdigitaal, vol. 7(1): 140-159. Link
Lever, M. en R. Waaijers, 2013b, Inkomen en netto profijt van de sociale zekerheid gedurende de levensloop, CPB Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Lindbeck, A. en D.J. Snower, 2001, Insiders versus outsiders, *Journal of Economic Perspectives*, 165-188.
Linde Leonard, M. de, T.D. Stanley en H. Doucouliagos, 2014, Does the UK Minimum Wage Reduce Employment? A Meta-Regression Analysis, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 52(3): 499–520.
Lise, J., S. Seitz en J. Smith, 2004, Equilibirum policy experiments and the evaluation of social programs, NBER Working Paper 10283. Link
Lumsdaine, R. en O. Mitchell, 1999, New Developments in the Economic Analysis of retirement, in O. Ashenfelter and D. Card (eds), Handbook of Labor Economics, Vol. 3: 3261-3308, Amsterdam: North Holland.
Magruder, J., 2012, High Unemployment Yet Few Small Firms: The Role of Centralized Bargaining in South Africa, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 4(3): 138-166.
Malcomson, J.M. ,1997, Contracts, hold-up, and labor markets, *Journal of Economic Literature* vol. 35(4): 1916-1957.
Manning, A., 2005, *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton University Press.
Martin, J.P., 2015, Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness, *IZA Journal of Labor Policy* 4.
Martins, P., 2014, 30,000 Minimum Wages: The Economic Effects of Collective Bargaining Extension, IZA DP 8540. Link
Mastrobuoni, G., 2009, Labor supply effects of the recent social security benefit cuts:
Mayer, T., 1960, The Distribution of Ability and Earnings, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 42(2): 189-195.
Middlemas, J., 2006, Jobseekers Allowance intervention pilots quantitative evaluation, Department for Work and Pensions Research Report No 382. Link
Ministerie van Financiën, 2013, Inkomen en vermogen van ouderen: analyse van beleidsopties, IBO Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65+'ers. Link
Moffitt, R.A. en M. Wilhelm, 1998, Taxation and the Labor Supply Decisions of the Affluent, NBER Working Paper 6621. Link
Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2015, Rapport monitoring boekjaar 2013, Den Haag. Link
Mooij, R. de, R. Euwals, K. Folmer, E. Jongen, P. Koning, A. Nibbelink, F. Suijker en A. van Vuren, 2006, *Reinventing the Welfare State*, CPB Bijzondere Publicatie 60, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Murphy, K.J., 2012, Executive Compensation: Where We Are and How We Got There, *Handbook of the Economics of Finance*, Elsevier Science North Holland.

Nelissen, J.H.M., P.F. Fontein en A.H.O. van Soest, 2005, The impact of various policy measures on employment in the Netherlands, *The Japanese Journal of Social Security Policy*, vol. 4(1):17-32.
Neumark, D. en W. Wascher, 2006, Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research, NBER Working Paper 12663. Link
Neumark, D., J.M.I. Salas en W. Wascher, 2013, Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?, IZA Discussion Paper 7166. Link
Neumark, D., M. Schweitzer en W. Wascher, 2004, Minimum Wage Effects throughout the Wage Distribution, *The Journal of Human Resources*, vol. 39(2): 425-450.
O'Leary, C.J., R.G. Spiegelman en K.J. Kline, 1995, Do Bonus Offers Shorten Unemployment Insurance Spells? Results from the Washington Experiment, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 14: 245-269.
OESO, 2011, OECD Pensions at a Glance 2011, Retirement –income systems in OECD and 20 G20 counties, OECD Publishing, Parijs.
OESO, 2012, Labour Losing to Capital: What Explains the Declining Labour Share? *Employment Outlook 2012*, OECD Publishing, Parijs.
OESO, 2013, Ageing and Employment Policies: Norway 2013: Working Better with Age, Parijs: OECD Publishing. Link
OESO, 2014a, Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014: Working Better with Age, Parijs: OECD Publishing. Link
OESO, 2014b, *Revenue Statistics 2014*, OECD Publishing, Parijs.
OESO, 2015a, Recent labour market developments with a focus on minimum wages, *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Parijs.
OESO, 2015b, *Minimum Wages After the Crisis: Making them Pay*, OECD Publishing, Parijs. Link
OESO, 2015c, *Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Parijs. Link
OESO, 2015d, Ageing and Employment Policies: Denmark 2015: Working Better with Age, Parijs: OECD Publishing. Link
Otten, J.A., 2007, *Origins of executive pay & corporate governance reform codes*, proefschrift, Universiteit Utrecht. Link
Otten, J.A., en P.P.M.A.R. Heugens, 2007, Extending the Managerial Power Theory of Executive Pay: A Cross National Test, ERIM report series research in management ERS-2007-090-ORG, Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management. Link
Oude Smulders, J.O., H.P. van Dalen, K. Henkens en J. Schippers, 2014, How likely are employers to rehire older workers after mandatory retirement? A vignette study among managers, *De Economist*, vol. 162(4): 415-431.
Ours, J.C. van en L. Stoeldraijer, 2011, Age, wage and productivity in Dutch manufacturing, *De Economist*, vol. 159(2): 113-37.
Owens, M.F. en J.H. Kagel, 2010, Minimum wage restrictions and employee effort in incomplete labor markets: An experimental investigation, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 73(3): 317-26.
Panteia, 2013, Stukloon op de werkvloer. Link
Panteia, 2015a, Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Link

Panteia, 2015b, De uitgestoken hand. Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Link
Picchio, M. en J.C. van Ours, 2013, Retaining through training even for older workers, *Economics of Education Review*, vol. 32(1): 29-48.
Piketty, T., E. Saez en S. Stantcheva, 2014, Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Thee Elasticities, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6(1): 230-271.
Putman, L. en I. Woittiez, 2015, Op weg naar werk, *TPEdigitaal*, vol 9: 27-36. Link
Raposo, P.S. en J.C. van Ours, 2010, How working time reduction affects jobs and wages, *Economic Letters*, vol. 106(1): 61-63.
Ray, R.,M. Sanes en J. Schmitt, 2013, No-vacation nation revisited, CEPR document 2014-04, Washington: Center for Economic Policy Research. Link
Reactie van het Kabinet op de Evaluatie van de Wet SUWI en de Beleidsdoorlichting van het uitvoeringsartikel 11 op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Link
Regioplan, 2015, Effecten van Algemeen Verbindendverklaring, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam. Link
Rehwald, K., M. Rosholm en M. Svarer, (2015,), Are Public or Private Providers of Employment Services More Effective? Evidence from a Randomized Experiment, IZA Discussion Paper No. 9365. Link
Retirement', in: O. Ashenfelter en D. Card (eds), *Handbook of Labor Economics*, vol.3, Amsterdam, North-Holland, pp. 3261-3307.
Ridder, M. de, A. Deelen en R. Euwals, 2016, Het effect van avv op lonen, CPB Achtergronddocument, te verschijnen.
Riley R. en C. Rosazza Bondibene, 2015, Raising The Standard: Minimum Wages and Firm Productivity, National Institute of Economic and Social Research Discussion Paper 449. Link
Rojer, M., 2002, De betekenis van de cao en het algemeen verbinden verklaren van cao's, Werkdocument 271, Ministerie van SZW, Den Haag. Link
Romijn, G., J. Goes, P. Dekker, M. Gielen en F. van Es, 2008, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Document 161, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Rooij, M. van, N. Vermeer en D. van Vuuren, 2014, Sociale interacties van invloed op de arbeidsparticipatie van ouderen, Netspar NEA paper 53. Link
Ropponen, O., 2011, Reconciling the Evidence of Card and Krueger (1994) and Neumark and Wascher (2000), *Journal of Applied Econometrics*, vol. 26(6): 1051-1057.
Rosholm, M., 2008, Experimental evidence on the nature of the Danish employment Miracle, IZA Discussion Paper 3620. Link
Ruhm, C.J., 1998, The economic consequences of parental leave mandates: lessons from Europe, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113(1): 286-317.
Saez, E., J. Slemrod en S.H. Giertz, 2012, The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, *Journal of Economic Literature*, vol. 50(1): 3-50.
Salverda, W., 2009, The Dutch minimum wage, Amsterdam Institute for Advanced labour studies, Working Paper 09-71. Link

Salverda, W., 2014, De tektoniek van de inkomensongelijkheid in Nederland, in: M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (eds), *Hoe ongelijk is Nederland?*, hoofdstuk 2, Amsterdam University Press, Amsterdam. Link

Sanchez, R., 2010, Do reductions of standard hours affect employment transitions: evidence from Chile, Warwick Economic Research Papers, 925, Link

Schmitt-Grohé, S. en M. Uribe, 2013, Downward Nominal Wage Rigidity and the Case for Temporary Inflation in the Eurozone, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 27(3): 193-211.

SCP en CBS, 2014, Armoedesignalement 2014, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek. Link

SER, 1970, Advies inzake enkele problemen verband houdende met de wettelijke regeling van het minimumloon, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 19 juni 1970. Link

SER, 1999, Advies Bijzondere aanpassing minimumloon, Publicatienummer 99/11, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 17 september 1999. Link

SER, 2013, Advies Verbreding draagvlak cao-afspraken, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, Den Haag. Link

SER, 2015, Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren, Den Haag. Link

SER, 2016, Gelijk goed van start: Visie op het toekomstig stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen, Ontwerpadvies, 19 januari, Den Haag: Sociaal-Economische Raad. Link

Serail, S., van de Pas, I., Vloet, A. en J. Dagevos, 2002, Id-banen in perspectief. Bevindingen uit onderzoek onder gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers, IVA Tilburg. Link

Sillamaa, M.A. en M.R. Veall, 2001, The effect of marginal tax rates on taxable income: a panel study of the 1988 tax flattening in Canada, *Journal of Public Economics*, vol. 80(3): 341-356.

Skirbekk, V., 2004, Age and individual productivity: A literature survey, Vienna yearbook of population research, pp. 133-153. Link

Smid, B., H. ter Rele, S. Boeters, N. Draper, A. Nibbelink en B. Wouterse, 2014, Minder Zorg om Vergrijzing, Centraal Planbureau Boek 12, Den Haag: Centraal Planbureau. Link

Soest, A. van, R. Euwals en B. Donkers, 1996, *Arbeidsparticipatie, lonen, uitkeringen en werkgelegenheid: een statistisch microsimulatiemodel*, VUGA, Den Haag.

Straathof, B., S. Groot en J. Möhlmann, 2010, Hoge bomen in de polder, CPB document 199, Den Haag: Centraal Planbureau. Link

SZW, 2013, Mantelzorg 2012, Een onderzoek naar cao-afspraken met betrekking tot mantelzorg faciliteiten, Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Link

SZW, 2015, cao afspraken 2014, Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Link

Tax Policy Center, 2015, Baseline Distribution of Income and Federal Taxes, All Tax Units, by Expanded Cash Income Percentile, Urban Institute & Brookings Institution. Link

Terviö, M., 2008, The Difference That CEOs Make: An Assignment Model Approach, *American Economic Review*, vol. 98(3): 642-668.

Teulings C.N. en J. Hartog, 1998a, Wage dispersion and institutions: an alternative explanation, *Research in Labor Economics*, vol. 17: 357-382.

Teulings, C. en J. Hartog, 1998b, Corporatism or Competition, Labour Contracts, *Institutions and Wage Structures in International Comparison*, Cambridge University Press, Cambridge.
Teulings, C.N., 2003, The Contribution of Minimum Wages to Increasing Wage Inequality, *The Economic Journal*, vol. 113(490): 801-33.
Teulings, C.N., E.H.W.M. Vogels en L.G.M. van Dieten, 1998, *Minimumloon, arbeidsmarkt & inkomensverdeling*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
Teulings. C.N., 2010, Inkomensprofielen, ontslagbescherming en de arbeidsmarkt voor oudere werknemers, hoofdstuk 2 in: R. Batenburg, P.T. de Beer, J. Mevissen en K. Tijdens, *Arbeid in Crisis?*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
Theeuwes, J., 2002, Gesubsidieerde arbeid: terug van weggeweest, *Tijdschrift voor Politieke Ekonomie*, vol.23: 73-79. Link
Thévenon, O. en A. Solaz, 2013, Labour market effects of parental leave policies in OECD countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 141, OECD Publishing, Parijs. Link
Thomas, R.S. en C. van der Elst, 2014, Say on Pay Around the World, Vanderbilt Law and Economics Working Paper 14-10. Link
Trappenburg, M.J., W. Scholten en T. Jansen, 2014, *Loonfatsoen, eerlijk verdienen of graaicultuur,* Uitgeverij Boom, Amsterdam.
Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011, Kamerstukken TK, 32 500 XV, nr. 27.
UWV, 2015, Kwantitatieve informatie 2014 – versie 1.2.
Venema, P., A. Faas, J. Hoeben en J. Samadhan, 2005, Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2004, Arbeidsinspectie, Den Haag.
Vermeer, N., M. van Rooij en D. van Vuuren, 2014, Social interactions and the retirement age, CPB Discussion Paper 278, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Vikström, J., M. Rosholm, en M. Svarer, 2011, The relative efficiency of active labour market policies: Evidence from a social experiment and non-parametric methods, IZA Discussion Paper 5596. Link
Vlasblom, J.D., E. Josten en M. de Voogd-Hamelink, 2013, Aanbod van arbeid 2012, SCP-publicatie 2013-9, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Link
Vodopivec, M., M. Vodopivec en M. Vodopivec, 2015, The Employment and Wage Spillover Effects of Slovenia's 2010 Minimum Wage. Link
Voitchovsky, S., 2009, Inequality and Economic Growth, in: B. Nolan, W. Salverda en T. M. Smeeding (eds), The Oxford Handbook of Economic Inequality, Oxford: Oxford University Press.
Vuuren, D. van, F. van Es en F. Roelofs, 2011, Van bijstand naar Wajong, *CPB Policy Brief* 2011/09. Link
Weil, G. en L.L.P. Manges, 2010, Financial Regulatory Reform: An Overview of The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, New York. Link
Werff, S. van der et al., M. Volkerink, A. Heyma en P. Bisschop, 2012, Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk?, SEO-rapport 2012-63, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek. Link
Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff, 2016, Een lang tekort; Langdurige armoede in Nederland, SCP Publicatie 2016-6, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Link

Wilhelm, P.G., 1993, Application of Distributive Justice Theory to the CEO Pay Problem: Recommendations for Reform, *Journal of Business Ethics*, vol. 12(6): 469-482.
Williams, N., 2009, Seniority, experience, and wages in the UK, *Labour Economics*, vol. 16(3): 272-283.
Wymeersch, E., 2006, The Enforcement of Corporate Governance Codes, *Journal of Corporate Law Studies*, vol. 6(1): 113-138.
Zangelidis, A., 2008,. Seniority profiles in unionized workplaces: Do unions still have the edge? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 70(3): 327-345.
Zeilstra, A. en A. Elbourne, 2014, Follow the leader? Public and private wages in the Netherlands. CPB Discussion Paper 274, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Zeilstra, A., A. Elbourne en J. Hers, 2014, Overheidslonen volgen marktlonen, CPB Policy Brief, Den Haag: Centraal Planbureau. Link
Zwick, T., 2012. Consequences of seniority wages on the employment structure, *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 65(1): 108-125.
Zwick, T., 2015, Training older employees: what is effective?, *International Journal of Manpower* vol. 36 (2): 135-150.

Afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
AIO	Aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen
ANW	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene ouderdomswet
Avv	Algemeen verbindend verklaren
AWF	Algemeen Werkloosheidsfonds
bbp	Bruto binnenlands product
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEO	Chief executive officer
CGC	Corporate Governance Code
CPB	Centraal Planbureau
dga	directeur-grootaandeelhouder
EU	Europese Unie
Fte	full-time equivalent
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
HR	Human resources
I/D	In- en doorstroombanen
IB	Inlichtingenbureau
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ILO	International Labour Organization
IOAW	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAOW	Inkomensondersteuning AOW-gerechtigden
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IRO	Individuele re-integratie overeenkomst
ISD	Intergemeentelijke Sociale Dienst
IVA	Inkomensvoorziening Volledig duurzaam Arbeidsongeschikten
LCR	Landelijke Cliëntenraad
LIV	Lage-inkomensvoordeel
LKS	Loonkostensubsidie
LKV	Loonkostenvoordeel
MKOB	Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen
Mln	Miljoen
Mrd	Miljard
NEET	Not in Employment, Education or Training

NIBUD	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
Nv	Naamloze vennootschap
O&O-fondsen	Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Ova	Arbeidskostenontwikkeling
PPS	Publiek-Private Samenwerking
RML	Referentieminimumloon
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VPL	Vut (vervroegd uittreden), Prepensioen (FPU) en Levensloop
VUT	Vervroegde uittreding
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet arbeidsongeschiktheid
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheid zelfstandigen
WAZO	Wet arbeid en zorg
Wet Avv	Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten
WGA	Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
WGBLA	Wet gelijke behandeling op grond van de leeftijd bij de arbeid
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WKA	Wet keten aansprakelijkheid
Wmjl	Wettelijk minimumjeugdloon
Wml	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WNT	Wet normering topinkomens
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
WWZ	Wet werk en zekerheid
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet
Zzp	Zelfstandige zonder personeel

Bijdragen aan Beter Onderbouwd Beleid is het doel van de serie Kansrijk Beleid van het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving. Inzicht in de effectiviteit van beleid helpt beleidsmakers bij het maken van gefundeerde keuzes.

Deze derde uitgave in de reeks betreft Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2 en belicht de effecten van beleidsmaatregelen op het gebied van loonvorming, uittreedleeftijd en AOW-uitkering, en actief arbeidsmarktbeleid.



Serie Kansrijk Beleid
CPB | PBL | SCP

April 2016